Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
NIILO JÄÄSKINEN
apresentadas em 6 de fevereiro de 2013 [1]

Processo C-373/11

Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou
contra
Ypoyrgos Oikonomias kai Oikonomikon
e
Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon

(Simvoulio tis Epikratias)

«Regulamento (CE) n.º 1782/2003 — Artigo 69.º — Validade — Regulamento (CE) n.º 795/2004 — Artigo 48.º — Política agrícola comum — Pagamento complementar para tipos específicos de agricultura e para a produção de qualidade — Execução por um Estado-Membro — Discriminação — Artigos 2.°, 32.°, 33.° e 34.° CE»

I — Introdução

1. No processo em apreço, o Simvoulio tis Epikratias (Conselho de Estado grego) interroga-se sobre a validade do artigo 69.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho, de 29 de setembro de 2003 (a seguir «Regulamento n.º 1782/2003») [2], que permite aos Estados-Membros, durante um período de transição, fixarem livremente a percentagem de retenção (entre 0% e 10% do limite máximo global nacional), de forma a poderem efetuar pagamentos complementares para tipos específicos de agricultura e para a produção de qualidade.

2. A questão colocada pelo órgão jurisdicional de reenvio diz respeito, no essencial, aos limites dentro dos quais o legislador da União Europeia pode delegar nos Estados-Membros a implementação da Política Agrícola Comum (a seguir «PAC»). No caso do setor do tabaco, os Estados-Membros adotaram abordagens diferentes no que respeita à instituição dos regimes de pagamento único e aos níveis das percentagens de retenção para os pagamentos complementares previstos no Regulamento n.º 1782/2003.

1 — Língua original: inglês.

2 — Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho, de 29 de setembro de 2003, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores e altera os Regulamentos (CEE) n.º 2019/93 (CE) n.º 1452/2001 (CE) n.º 1453/2001 (CE) n.º 1454/2001 (CE) n.º 1868/94 (CE) n.º 1251/1999 (CE) n.º 1254/1999 (CE) n.º 1673/2000 (CEE) n.º 2358/71 e (CE) n.º 2529/2001 (JO L 270, p. 1).

3. Este é, em especial, um dos elementos essenciais da reforma da PAC, que começou a tomar forma com a adoção da designada Agenda 2000 [3], no Conselho Europeu de Berlim, de 26 de março de 1999. De facto, um dos principais objetivos desta reforma era racionalizar e simplificar a regulamentação da União Europeia na matéria, promovendo, simultaneamente, uma maior descentralização da execução das políticas, deixando uma margem maior aos Estados-Membros e às suas regiões [4].

II — Quadro jurídico

A — *Direito da União Europeia*

4. O artigo 64.º, n.os 1 e 2, do Regulamento n.º 1782/2003 dispõe o seguinte:

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

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

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

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

[…]».

5. O artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 dispõe o seguinte:

«Os Estados-Membros podem reter até 10% da componente dos limites máximos nacionais referidos no artigo 41.º correspondente a cada setor referido no Anexo VI. […]

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

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

6. Por força do Regulamento (CE) n.º 795/2004 (a seguir «Regulamento n.º 795/2004») [5], a Comissão aprovou as normas de execução do regime de pagamento único previsto no Regulamento n.º 1782/2003.

3 — Comunicação da Comissão «Agenda 2000 - Para uma União mais forte e mais ampla», COM(97)2000, Boletim da União Europeia, Suplemento 5/97 (a seguir, «Agenda 2000»). V., em especial, Parte 3 desta comunicação.

4 — V., Agenda 2000, p. 28.

5 — Regulamento (CE) n.º 795/2004 da Comissão, de 21 de abril 2004, que estabelece as normas de execução do regime de pagamento único previsto no Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores (JO L 141, p. 1).

7. De acordo com o artigo 48.º do Regulamento n.º 795/2004:

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

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

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

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

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

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

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

Qualquer alteração da comunicação referida no primeiro parágrafo deve ser efetuada até ao dia 1 de agosto de um dado ano e é aplicável ao ano seguinte. Deve ser imediatamente comunicada à Comissão, acompanhada da indicação dos critérios objetivos que justificam as alterações. No entanto, um Estado-Membro não pode alterar os setores em causa, nem a percentagem de redução.»

8. O Regulamento n.º 1782/2003 foi revogado pelo Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho (a seguir «Regulamento n.º 73/2009») [6].

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

B — *Legislação nacional*

9. O Regulamento n.º 1782/2003 e o Regulamento n.º 795/2004 foram transpostos para o direito nacional através de duas decisões conjuntas do Ministro da Economia e das Finanças e do Ministro do Desenvolvimento Agrícola e dos Géneros Alimentícios: Decisão Conjunta n.º 292464, de 9 de agosto de 2005 (a seguir «Decisão Conjunta de 2005»)[7], que estabelece, em termos gerais, as medidas de execução administrativas complementares e medidas para o cálculo do número e do valor dos direitos dos beneficiários do regime de pagamento único, e a Decisão Conjunta n.º 49143, de 8 de agosto de 2006 (a seguir «Decisão Conjunta de 2006»)[8], que estabelece, especificamente, as medidas (método de pagamento, montantes a pagar, documentação justificativa para o pagamento) para o pagamento complementar (retenção de qualidade) no setor do tabaco.

10. O artigo 16.º e o Anexo I da Decisão Conjunta de 2005 fixam a percentagem para o pagamento (retenção de qualidade) no setor do tabaco em 2%.

III — Litígio no processo principal e questão prejudicial

11. Em novembro de 2006, a Panellinios Sindesmos Viomikhanion Metapiisis Kapnou (Associação Pan-helénica das indústrias de transformação do tabaco) (a seguir «Associação») pediu ao Simvoulio tis Epikratias que anulasse a Decisão Conjunta de 2006. No âmbito desse processo, a Associação questionou, igualmente, a legalidade da Decisão Conjunta de 2005. De acordo com a Associação, ambas as decisões conjuntas são ilegais na medida em que implementam o artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003, que é, em si mesmo, ilegal, uma vez que viola várias disposições dos tratados da União Europeia.

12. Nestas circunstâncias, o Simvoulio tis Epikratias, tendo dúvidas sobre a validade do artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003, decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

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

13. A Associação, a República Helénica, o Conselho da União Europeia e a Comissão apresentaram observações escritas. Todos participaram na audiência realizada em 21 de novembro de 2012.

7 — FEK B 1122.

8 — FEK B 1333.

IV — Apreciação

A — *Observações preliminares*

14. O Regulamento n.º 1782/2003 estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da política agrícola comum (a seguir «PAC») e determinados regimes de apoio aos agricultores, e altera vários regulamentos anteriores. Constituiu um dos textos legais mais importantes para a reforma da PAC, que tinha como objetivo fomentar a competitividade do setor agrícola, promover uma agricultura sustentável orientada para o mercado e reforçar a política de desenvolvimento rural [9].

15. No essencial, o Regulamento n.º 1782/2003 prevê, por um lado, uma redução progressiva, até 2012, dos montantes dos pagamentos diretos a conceder aos agricultores (artigo 11.º) e, por outro lado, a instituição de um regime de pagamento único (artigos 33.° a 71.°).

1. Âmbito e objetivo do presente pedido de decisão prejudicial

16. Antes de mais, é importante esclarecer a aplicação *ratione temporis* da regulamentação da União Europeia pertinente para o processo em apreço. De facto, embora algumas partes que apresentaram observações invoquem, na sua argumentação, algumas disposições dos Tratados da União Europeia na sua versão atual, os factos que deram origem ao presente processo ocorreram antes de o Tratado de Lisboa ter entrado em vigor. Além disso, como referi, o Regulamento n.º 1782/2003 foi revogado antes dessa data, ainda que tenha continuado a produzir efeitos. Por este motivo, considero que o enquadramento jurídico correto do processo é a legislação da União Europeia com a redação que se encontrava em vigor na data em que o processo teve início no órgão jurisdicional nacional.

17. Dito isto, não creio, como adiante explicarei mais pormenorizadamente, que as alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa tenham qualquer impacto real na apreciação jurídica do presente processo. As disposições dos tratados que estão atualmente em vigor são, no essencial, equivalentes às anteriores, ou simplesmente codificaram princípios de direito reconhecidos na jurisprudência ou expressamente referidos noutros instrumentos legais.

18. Do mesmo modo, o facto de os Regulamentos n.º 1782/2003 e n.º 795/2004 terem sido, entretanto, revogados não afeta o processo em apreço. Como refere o órgão jurisdicional de reenvio no seu pedido de decisão prejudicial, e a Comissão confirmou nas suas observações, o artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 ainda produzia efeitos na data em que o processo em apreço teve início no órgão jurisdicional nacional (13 de novembro de 2006) e, em especial, os pagamentos nele previstos foram continuamente executados até junho de 2010.

19. Em segundo lugar, saliento que todas as partes concordam que o presente pedido de decisão prejudicial não diz respeito à compatibilidade das medidas de execução dos Regulamentos n.º 1782/2003 e n.º 795/2004 adotadas pelo Governo grego com o direito da União Europeia e, em especial, à legalidade das Decisões Conjuntas de 2005 e de 2006. De facto, o órgão jurisdicional de reenvio não questiona o Tribunal de Justiça sobre a interpretação de uma disposição do direito da União Europeia, mas sim sobre a sua *validade*.

20. Assim, a questão de saber se as autoridades gregas aplicaram corretamente a regulamentação pertinente da União Europeia não é suscitada no presente processo. Por isso, a minha apreciação jurídica incidirá, exclusivamente, sobre a validade do artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003.

9 — V. Propostas de regulamentos do Conselho apresentadas pela Comissão Europeia — Exposição de motivos — Perspetiva da política de longo prazo para a agricultura sustentável, COM(2003) 23 final, p. 1.

21. Em terceiro lugar, convém recordar que a competência da União Europeia no domínio da agricultura é, pela sua natureza, uma competência partilhada. Com efeito, no novo artigo 4.º, n.º 2, alínea b), TFUE a agricultura é referida como um dos domínios abrangidos pela competência partilhada entre a União Europeia e os seus Estados-Membros. A doutrina debruçou-se, aprofundadamente, sobre a questão de saber se e até que ponto o Tratado de Lisboa introduziu alguma alteração a este respeito [10]. Contudo, na minha opinião, tal não é, em si mesmo, pertinente porque resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça anterior ao Tratado de Lisboa que, nos domínios abrangidos pela organização comum dos mercados, os Estados-Membros dispunham de competência legislativa residual relativamente a situações não regulamentadas por normas da União Europeia, ou sempre que essas normas lhes atribuíssem, expressamente, competências de execução [11].

22. No processo em apreço, não é irrelevante o facto de a política agrícola ser um domínio no qual tanto a União Europeia como os Estados-Membros têm competência para legislar e adotar atos juridicamente vinculativos [12]. De facto, como resultava do antigo artigo 5.º CE (substituído, no essencial, pelo artigo 5.º TUE), o uso das competências da União Europeia em tal domínio rege-se pelo princípio da subsidiariedade. Assim, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União Europeia intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros, e possam ser melhor alcançados ao nível da União Europeia.

23. É relevante que a atribuição às autoridades nacionais, ou às autoridades regionais ou locais, consoante o caso, de competências para executar a regulamentação da União Europeia seja, igualmente, permitida em domínios de competência exclusiva [13]. No entanto, tal atribuição pode assumir um papel ainda mais importante quando ocorra em domínios abrangidos pela competência partilhada. De facto, nesses domínios, a decisão sobre se e em que aspeto o legislador da União deve delegar a execução nas autoridades nacionais deve, igualmente, respeitar o princípio da subsidiariedade.

24. Por conseguinte, dificilmente se pode negar que, no domínio da agricultura, os Estados-Membros ainda conservam alguma competência para agir lado a lado com a União Europeia. Em especial, as autoridades dos Estados-Membros podem e devem agir, quando a União Europeia o solicite, para aplicar ou executar a legislação da União Europeia neste domínio [14]. Sobre estas questões, remeto ainda para as conclusões da advogada-geral Trstenjak, apresentadas no processo que deu origem ao acórdão Horvath, nas quais a advogada-geral salientou que a execução descentralizada e diferenciada no âmbito da PAC não é, *per se*, incompatível com os princípios relevantes dos Tratados da União Europeia [15].

25. Por conseguinte, a questão da validade suscitada no processo em apreço só pode dizer respeito à *forma* como o artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 concretizou essa delegação de competências ao conceder aos Estados-Membros alguma margem de apreciação para implementar pagamentos complementares no âmbito da reforma da PAC.

10 — V., por exemplo, Bianchi, D., *La Politique Agricole Commune (PAC) - Toute la PAC, Rien d'autre que la PAC!*, Bruylant, 2006, p. 92-95.

11 — V., *inter alia*, acórdãos do Tribunal de Justiça, de 7 de fevereiro de 1984, Jongeneel Kaas e o. (237/82, Recueil, p. 483, n.ºs 13 e 16), de 3 de outubro de 1985, de Boer (207/84, Recueil, p. 3203, n.ºs 26 a 29), de 18 de setembro de 1986, Comissão/Alemanha (48/85, Colet., p. 2549, n.º 12), e de 25 de março de 2004, Industrias de Deshidratación Agrícola SA (C-118/02, Colet., p. I 3073, n.º 19).

12 — Esta é a expressão que agora consta do artigo 2.º, n.º 2, TFUE.

13 — V. artigo 2.º, n.º 1, TFUE.

14 — V. atual artigo 291.º TFUE, que substitui, no essencial, o terceiro travessão do artigo 202.º CE e codifica a Declaração n.º 43 sobre o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

15 — Conclusões apresentadas no processo que deu origem ao acórdão de 16 de julho de 2009, Horvath (C-428/07, Colet., p. I-6355, n.º 90 a 94).

2. Dissociação dos subsídios da produção

26. No cerne desta reforma está, entre outros, a chamada *dissociação* da ajuda direta aos agricultores: salvo algumas exceções, os pagamentos já não estão associados a um tipo específico de produção. Em consequência, os agricultores recebem pagamentos diretos cujos montantes não são afetados, por exemplo, pelo tipo de cultura ou pela quantidade da produção.

27. Refiro, expressamente, a dissociação porque, na minha opinião, os alegados efeitos negativos na indústria do tabaco na Grécia, de que a Associação se queixa, a existirem, não resultam da medida prevista no artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003, mas sim da aplicação do regime de dissociação ao tabaco.

28. O principal argumento apresentado pela Associação para contestar a validade do artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 é o de que o legislador da União previu uma margem de manobra para as autoridades nacionais que é demasiado ampla. Do seu ponto de vista, o facto de o legislador da UE ter permitido que as autoridades nacionais definissem livremente, no limite de 10%, a percentagem dos limites máximos nacionais a reter e a utilizar para os pagamentos complementares, é incompatível com alguns dos princípios fundamentais da PAC e provoca distorções indevidas da concorrência. Tal acontece, principalmente, porque, devido a esta margem de apreciação, é inevitável que diferentes Estados-Membros definam diferentes percentagens dos limites máximos nacionais. Consequentemente, os produtores de tabaco situados em diferentes Estados-Membros recebem montantes diferentes de pagamentos complementares. Tal tem, alegadamente, conduzido a uma diminuição acentuada da produção de tabaco na Grécia.

29. No entanto, como realça, corretamente, o Governo grego nas suas observações escritas, esta linha de raciocínio parece viciada na medida em que assenta numa premissa errada. Não obstante o que a expressão «pagamentos complementares» possa levar a crer, estes pagamentos não são acrescentados ao montante máximo dos pagamentos que podem ser executados como pagamentos diretos. Em termos muito simples, o artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 veio permitir que os Estados-Membros, em vez de pagarem o total da ajuda a que os agricultores têm direito sob a forma de pagamentos diretos, paguem esse montante, em parte, sob a forma de pagamentos diretos e, em parte, sob a forma de pagamentos complementares. A ideia subjacente ao artigo 69.º é a de que os Estados-Membros possam decidir, se assim o entenderem, reduzir levemente os pagamentos diretos a todos os agricultores, até ao limite de 10%, e utilizar os recursos assim libertados para efetuar um pequeno pagamento extraordinário a agricultores com algumas características específicas [16].

30. Contudo, esta divisão do montante da ajuda entre pagamentos diretos e, eventualmente, pagamentos complementares não afeta, de forma nenhuma, o montante total a pagar aos agricultores, na medida em que os limites máximos nacionais se mantêm [17]. Por exemplo, em termos económicos, para o setor que recebe a ajuda, não faz diferença que, de um determinado montante de dotações, que corresponde ao limite máximo nacional, sejam distribuídos 98% sob a forma de pagamentos diretos e 2% sob a forma de pagamentos complementares, ou 90% sob a forma de pagamentos diretos e 10% sob a forma de pagamentos complementares, pese embora o facto de tal poder afetar a distribuição da ajuda dentro desse setor.

31. Tal aplica-se, em particular, à Grécia, uma vez que o Governo grego considerou que os requisitos para a concessão dos pagamentos complementares foram preenchidos por todos os produtores de tabaco situados no seu território e, assim sendo, esses pagamentos foram feitos aos mesmos produtores que receberiam essas dotações sob a forma de pagamentos diretos caso os pagamentos complementares não existissem.

16 — De facto, o artigo 69.º refere a ajuda para «tipos específicos de agricultura importantes para a proteção ou a valorização do ambiente ou para melhorar a qualidade e a comercialização de produtos agrícolas».

17 — V., nomeadamente, trigésimo primeiro considerando do preâmbulo do Regulamento n.º 1782/2003.

32. Por conseguinte, a argumentação da Associação parece-me descabida. As alegadas distorções da concorrência ou diminuição da produção de tabaco não parecem ser uma consequência da medida impugnada. Tal foi confirmado, ainda que indiretamente, durante a audiência, pelo representante da Associação.

33. Com efeito, parece-me até que a Associação é contra a dissociação da ajuda aos agricultores, por duas razões. Em primeiro lugar, por considerar que a implementação parcial da dissociação que o artigo 64.º do Regulamento n.º 1782/2003 permite tem como consequência uma diferença de tratamento entre produtores situados em diferentes Estados-Membros. Em segundo lugar, por considerar que a dissociação desincentiva os produtores de tabaco de continuarem a cultivar esse produto, o que, por sua vez, conduz a uma queda na produção de tabaco na Grécia, em detrimento dos interesses das empresas gregas de produção de tabaco representadas pela Associação.

34. Contudo, a questão de saber se estas alegações estão ou não corretas não é relevante para o processo em apreço porque a dissociação enquanto tal, ou a sua implementação parcial nos termos do artigo 64.º do Regulamento n.º 1782/2003, não constitui o objeto do presente processo. Além disso, os argumentos da Associação relativamente a este ponto parecem falhar o alvo. A PAC não tem como objetivo garantir que a produção de um determinado produto agrícola se mantém inalterada ao longo dos anos. Na verdade, tanto antes como depois da reforma da PAC pode observar-se o contrário [18].

35. Além disso, de acordo com o vigésimo oitavo considerando do preâmbulo do Regulamento n.º 1782/2003, o pagamento único não deve estar subordinado à produção de nenhum produto específico, de forma a que os agricultores possam escolher livremente o que pretendem produzir nas suas terras.

36. Tendo esclarecido o âmbito do presente pedido de decisão prejudicial, passo a analisar a validade do artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003. A este respeito, observo que o Simvoulio tis Epikratias questiona a compatibilidade desta disposição com o direito da União Europeia com base em apenas três fundamentos distintos: (i) o artigo 34.º CE, em conjugação com o artigo 2.º CE (ii) o artigo 32.º CE e (iii) os objetivos de «garantir um nível de rendimento estável» e de «manutenção das zonas rurais». No entanto, nas observações que apresentou ao Tribunal de Justiça, a Associação apresenta ainda alguns fundamentos adicionais em apoio da sua alegação de que a disposição em causa é inválida.

37. Começarei por analisar os possíveis fundamentos de invalidade suscitados na decisão do órgão jurisdicional de reenvio. Em seguida, analisarei os argumentos adicionais apresentados pela Associação, na medida em que estejam suficientemente relacionados com as preocupações manifestadas por aquele órgão jurisdicional. No entanto, não creio que, na sua decisão, o Tribunal de Justiça deva apreciar argumentos suscitados no Simvoulio tis Epikratias e que já tenham sido considerados improcedentes.

18 — Por exemplo, no acórdão Hauer, o Tribunal de Justiça concordou que a disposição que proibia a nova plantação de vinhas durante um período limitado se justificava por objetivos de interesse geral, que consistiam na redução imediata dos excedentes de produção e na preparação, a longo prazo, de uma restruturação da indústria do setor vinícola europeu. V. acórdão de 13 de dezembro de 1979, Hauer (44/79, Recueil, p. 3727, n.os 17 a 33). Em termos mais gerais, sobre os esforços da Comunidade Europeia para combater a sobreprodução de determinados produtos agrícolas nos anos 70 e 80, V., Usher, J., *EC Agricultural Law*, 2.ª ed. Oxford University Press, 2001, p. 34 a 39.

B — *Possíveis fundamentos de invalidade*

1. Artigos 2.° e 34.° CE

38. No essencial, o Simvoulio tis Epikratias pergunta ao Tribunal de Justiça se o artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 é incompatível com o artigo 34.º CE (atual artigo 40.º TFUE), conjugado com o artigo 2.º CE (atual artigo 3.º TUE), que estabelece um mercado comum para produtos agrícolas [19].

39. De acordo com a Associação, a aplicação do artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 conduz a distorções da concorrência entre produtores de um mesmo produto em diferentes Estados-Membros, uma vez que coloca os produtores cujo Estado-Membro fixe uma percentagem de retenção mais baixa em desvantagem em relação aos produtores situados noutros Estados-Membros onde essa percentagem tenha sido fixada num nível mais elevado. Além disso, tal conduz a uma discriminação entre produtores e consumidores situados em diferentes Estados-Membros.

40. Antes de mais, recordo que o artigo 34.º, n.º 2, CE, que proíbe toda e qualquer discriminação no âmbito da PAC, é apenas uma concretização do princípio da igualdade de tratamento, que exige que situações comparáveis não sejam tratadas de modo diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de modo igual, exceto se esse tratamento for objetivamente justificado [20]. Em obediência a este princípio, no Regulamento n.º 1782/2003, o legislador da União Europeia adotou várias disposições destinadas a conceder um tratamento diferente às situações que, tendo em conta um produto [21] ou uma área geográfica [22] específicos, exijam regras específicas.

41. Voltando agora aos argumentos apresentados pela Associação, começo por afirmar que não os considero convincentes, pelas razões que já indiquei. Em cada país, o montante global dos pagamentos aos agricultores de um determinado setor mantém-se, essencialmente, o mesmo, independentemente de as autoridades nacionais decidirem utilizar a possibilidade, prevista no artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003, de introduzir pagamentos complementares e, se for o caso, do nível de retenção que estabeleçam para esse efeito. O que pode originar algumas diferenças mais substanciais, embora não no setor do cultivo de tabaco grego, é a distribuição em cada país, na medida em que alguns produtores podem obter apenas pagamentos diretos, enquanto outros podem obter, igualmente, pagamentos complementares.

42. Em todo o caso, considero que a alegada diferença de tratamento que resulta da aplicação da disposição impugnada é objetivamente justificada, pelo que não constitui uma discriminação proibida pelo direito da União Europeia, nem provoca qualquer distorção indevida da concorrência.

19 — Nos termos do artigo 2.º CE «A Comunidade tem como missão, através da criação da um mercado comum ([…]) e da aplicação das políticas ou ações comuns ([…]) promover, em toda a Comunidade, o desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das atividades económicas ([…]) o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados-Membros». O artigo 34.º prevê uma organização comum dos mercados agrícolas que assumirá a forma de regras comuns em matéria de concorrência, de uma coordenação obrigatória das diversas organizações nacionais de mercado ou de uma organização europeia de mercado. A organização comum pode abranger, em especial, subvenções à produção e à comercialização dos diversos produtos. A organização comum deve excluir toda e qualquer discriminação entre produtores ou consumidores da Comunidade.

20 — V., entre outros, acórdãos do Tribunal de Justiça de 20 de setembro de 1988, Espanha/Conselho (203/86, Colet., p. 4563, n.º 25), de 17 de abril de 1997, EARL de Kerlast (C-15/95, Colet., p. I-1961, n.º 35), e de 23 de outubro de 2007, Polónia/Conselho (C-273/04, Colet., p. I-8925, n.º 86).

21 — V., entre outros, artigo 66.º (Pagamentos para as culturas arvenses), artigo 67.º (Pagamentos para os ovinos e caprinos), artigo 68.º (Pagamentos para a carne de bovino), artigos 76.° a 78.° (Prémio às proteaginosas), artigos 79.° a 82.° (Pagamento específico para o arroz), artigos 83.° a 87.° (Pagamento por superfície para os frutos de casca rija), artigos 88.° a 92.° (Ajuda às culturas energéticas), artigos 93.° e 94 (Ajuda à batata para fécula), artigos 95.° a 97.° (Prémio aos produtos lácteos e pagamentos complementares).

22 — Por exemplo, artigos 10.°, n.º 5, e 70.°, n.º 1, alínea b), que estabelecem algumas regras especiais para os agricultores nos departamentos franceses ultramarinos, nos Açores e na Madeira, nas ilhas Canárias e nas ilhas do Mar Egeu, e artigo 98.º, relativo à ajuda regional específica para as culturas arvenses na Finlândia e na Suécia a norte do paralelo 62.° N.

43. Quanto ao primeiro aspeto, sublinho que o Tribunal de Justiça já considerou que o facto de a adoção de uma medida no contexto de uma organização comum de mercado poder ter implicações diferentes para alguns produtores em razão da sua produção individual ou das condições locais não pode ser considerada uma discriminação proibida pelo Tratado quando essa adoção se baseie em critérios objetivos, adaptados ao funcionamento global da organização comum de mercado [23]. De igual modo, o Tribunal de Justiça admitiu que nem sempre a situação em diferentes Estados-Membros é comparável, o que pode justificar divergências na legislação pertinente em relação a um determinado Estado-Membro ou a determinados produtores no seu território [24].

44. Por último, no processo que deu origem ao acórdão Horvath, já referido, o Tribunal de Justiça, em primeiro lugar, recordou a sua jurisprudência assente [25] de acordo com a qual a proibição de discriminação, que é um princípio geral do direito da União Europeia, não visa as eventuais disparidades de tratamento, de um Estado-Membro para outro, resultantes das divergências existentes entre as legislações dos diferentes Estados-Membros, desde que estas afetem todas as pessoas a quem são aplicáveis. Em segundo lugar, retirou as consequências desta jurisprudência ao concluir que, quando o sistema constitucional de um Estado-Membro atribui competência legislativa às autoridades regionais, a simples adoção, pelas referidas autoridades, de normas diferentes no âmbito da PAC não constitui uma discriminação contrária ao direito da União Europeia [26].

45. Nas circunstâncias do processo em apreço, não vejo qualquer motivo para que não se sigam estes princípios. Em especial, creio que o raciocínio do Tribunal de Justiça no processo que deu origem ao acórdão Horvath é, *mutatis mutandis*, aplicável ao processo em apreço. O mero facto de, no processo que deu origem ao acórdão Horvath, o tratamento diferente resultar da legislação produzida autonomamente por cada Estado-Membro para implementar a regulamentação da União Europeia, enquanto, no processo em apreço, é a consequência lógica da margem de apreciação conferida, expressamente, pelo legislador da União Europeia às autoridades do Estado-Membro com vista a essa implementação não justifica, na minha opinião, uma conclusão diferente.

46. Quanto ao segundo aspeto, relativo às distorções da concorrência, observo que, no acórdão Vodafone, o Tribunal de Justiça, baseando-se em jurisprudência uniforme, «reconheceu ao legislador comunitário, no âmbito do exercício das competências que lhe são conferidas, um amplo poder de apreciação nos domínios em que a sua ação implica opções de natureza tanto política como económica ou social, e em que é chamado a efetuar apreciações e avaliações complexas. ([…]) Todavia, mesmo tendo esse poder, o legislador comunitário deve basear a sua opção em critérios objetivos. Além disso, no âmbito da apreciação dos condicionalismos ligados a diferentes medidas possíveis, deve examinar se os objetivos prosseguidos pela medida adotada são de natureza a justificar consequências económicas negativas, mesmo consideráveis, para certos operadores» [27].

47. No processo em apreço, ainda que a medida em causa possa trazer algumas consequências negativas para alguns produtores, nada leva a crer que o legislador da União Europeia não tenha baseado a sua decisão de conceder alguma margem de apreciação aos Estados-Membros na execução do artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 em fundamentos sólidos e objetivos, ou que essas consequências negativas não possam ser justificadas, por exemplo, pelo objetivo de garantir uma transição harmoniosa entre os dois sistemas da PAC, ou de conceder ajuda adequada às condições ou às necessidade nacionais.

23 — V. acórdão de 9 de julho de 1985, Bozzetti (C-179/84, Colet., p. 2301, n.º 34).

24 — V., por exemplo, acórdãos de 20 de setembro de 1988, Espanha/Conselho (203/86, Colet., p. 4563, n.os 25 a 30), de 21 de fevereiro de 1990, Wuidart e o. (C-267/88 a C-285/88, Colet., p. I-435, n.º 30), de 15 de abril de 1997, The Irish Farmers Association e o. (C-22/94, Colet., p. I-1809, n.os 32 a 37) e Polónia/Conselho (n.os 86 a 88).

25 — V., a este propósito, acórdãos do Tribunal de Justiça de 3 de julho de 1979, Van Dam en Zonen e o. (185/78 a 204/78, Recueil, p. 2345, n.º 10), de 1 de fevereiro de 1996, Perfili (C-177/94, Colet., p. I-161, n.º 17), e de 12 de julho de 2005, Schempp (C-403/03, Colet., p. I-6421, n.º 34).

26 — N.os 47 a 58.

27 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de junho de 2010, Vodafone e o. (C-58/08 Colet., p. I-4999, n.os 52 e 53).

48. A este propósito, observo que o trigésimo terceiro e trigésimo quarto considerandos do preâmbulo do Regulamento n.º 1782/03 explicam as razões pelas quais o legislador da União Europeia introduziu nesse Regulamento algumas normas específicas relativas à sua execução regional ou facultativa, em especial o artigo 69.º Além disso, a Associação não apresentou qualquer argumento que ponha, seriamente, em causa os objetivos prosseguidos e a lógica e os critérios nos quais o legislador se baseou para estabelecer essas normas.

2. Artigo 32.º CE

49. A Associação alega, igualmente, no essencial, que o artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 colide com a redação do artigo 32.º CE [28] (atual artigo 38.º TFUE). Tal acontece porque, ao autorizar os Estados-Membros a fixar livremente, sem critérios ou condições prévias, a percentagem de retenção do limite máximo nacional de que poderão dispor para apoiar um produto que, como o tabaco em rama, está sujeito a uma organização comum de mercado, aquela disposição põe fim, essencialmente, à organização comum de mercado para aquele produto. Por outras palavras, o artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003, no essencial, «renacionaliza» a política agrícola, violando, dessa forma, os princípios fundamentais que regem o mercado interno e a PAC.

50. Este argumento não me convence. Na minha opinião, não é concebível que a margem de apreciação concedida às autoridades dos Estados-Membros relativamente à possibilidade de concederem pagamentos complementares e ao correspondente nível de retenção, até 10% do limite máximo nacional, possa pôr em causa qualquer dos princípios fundamentais que regem a PAC ou o mercado interno.

51. Pelo contrário, a concessão de uma determinada margem de manobra às autoridades nacionais para tomarem decisões no que respeita a medidas que possam ser adequadas para assegurar uma transição suave num período delicado para os mercados agrícolas europeus parece estar em total conformidade com o princípio jurídico hoje ínsito no atual artigo 39.º, n.º 2, TFUE. Esta disposição exige que o legislador tome em consideração, entre outros, «a natureza particular da atividade agrícola decorrente da estrutura social da agricultura e das disparidades estruturais e naturais entre as diversas regiões agrícolas». A necessidade de permitir tal margem de apreciação aos Estados-Membros é, com efeito, salientada no trigésimo terceiro considerando do preâmbulo do Regulamento n.º 1782/2003.

52. Assim, penso que não se pode sustentar que é manifestamente errado considerar que as autoridades nacionais estão em melhor posição para tomar decisões respeitantes, por exemplo, à percentagem de retenção para os pagamentos complementares, ou à designação dos tipos específicos de agricultura que necessitam desses pagamentos no seu território. Tal não constitui uma «renacionalização» da PAC, mas apenas uma delegação limitada, nas autoridades nacionais, da competência para aplicar determinadas normas que o legislador da União Europeia considerou adequadas na transição entre a antiga PAC e a versão revista.

53. No esquema global da reforma introduzida pelo Regulamento n.º 1782/2003, pode considerar-se que o artigo 69.º é de importância secundária. Limita-se a introduzir a possibilidade de combinar os pagamentos diretos com alguns pagamentos complementares limitados. Além disso, essa possibilidade está sujeita a várias condições de natureza processual e substantiva que constam do próprio artigo 69.º e do artigo 48.º do Regulamento n.º 795/2004.

28 — Nos termos do artigo 32.º CE, o funcionamento e o desenvolvimento do mercado comum para os produtos agrícolas devem ser acompanhados da adoção de uma política agrícola comum, cujo âmbito, em termos de atividades e produtos, é definido na mesma disposição do Tratado.

54. Em especial, o artigo 48.º do Regulamento n.º 795/2004 prevê importantes salvaguardas ao exigir que os Estados-Membros tomem decisões de acordo com critérios objetivos e atuem «de uma forma que assegure a igualdade de tratamento dos agricultores e evite distorções do mercado e da concorrência». Além disso, aquela disposição habilita a Comissão a acompanhar de perto a forma como as autoridades do Estado-Membro procedem aos pagamentos complementares, impondo-lhes várias obrigações de notificação [29].

55. As competências exercidas pelos Estados-Membros nos termos do artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 são, por isso, quer limitadas *ex ante* quer sujeitas a controlos *ex post*.

56. Assim, considero que o artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 não viola o artigo 32.º CE.

3. Os objetivos de «garantir um nível de rendimento estável» e de «manutenção das zonas rurais»

57. O órgão jurisdicional nacional pergunta, igualmente, se o artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 viola os objetivos de «garantir um nível de rendimento estável» e de «manutenção das zonas rurais». Com efeito, a Associação alega que a disposição em causa priva os agricultores de um rendimento estável, o que, por sua vez, conduz a uma diminuição acentuada do cultivo do tabaco e ao abandono das terras agrícolas.

58. Quanto ao primeiro objetivo referido pelo órgão jurisdicional nacional, presumo que este órgão jurisdicional pretendia referir-se ao objetivo, constante do artigo 33.º, n.º 1, alínea b), CE (atual artigo 39.º, n.º 1, alínea b), TFUE) de «assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola».

59. A este respeito, observo, antes de mais, que o termo «estável», utilizado pelo órgão jurisdicional de reenvio, não é equivalente ao termo «equitativo», que aparece no texto do Tratado [30]. Esta diferença na terminologia não é despicienda porque o legislador da União Europeia não está obrigado a garantir que o nível de vida dos agricultores permanece inalterado ao longo do tempo. Caso contrário, a margem de manobra do legislador para introduzir qualquer alteração política na PAC estaria seriamente limitada [31].

60. Além disso, os Tratados não exigem que um nível de vida equitativo seja assegurado através do cultivo contínuo do mesmo produto. Por outras palavras, não existe, necessariamente, uma conexão entre os níveis de vida e o cultivo de qualquer produto específico.

61. Por conseguinte, o artigo 33.º CE não garante que a produção de um dado produto agrícola se mantenha inalterada ano após ano, muito menos no mercado de um determinado Estado-Membro.

62. De resto, observo que o objetivo de estabilizar os mercados, referido no artigo 33.º, n.º 1, alínea c), CE, também não implica que a produção tenha de ser sempre estável [32]. Com efeito, esta disposição tem um significado mais amplo e não se limita às quantidades produzidas, abrangendo, de forma mais geral, a situação económica dos produtos agrícolas [33].

29 — De referir, igualmente, que o artigo 64.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1782/2003 prevê que, num prazo determinado, a Comissão deve «apresentar ao Conselho um relatório eventualmente acompanhado de propostas adequadas sobre as eventuais consequências, em termos de evolução estrutural e dos mercados, da implementação pelos Estados-Membros», entre outros, da opção prevista no artigo 69.º do mesmo regulamento.

30 — O mesmo termo surge, igualmente, no vigésimo primeiro considerando do preâmbulo do Regulamento n.º 1782/2003.

31 — V., a este propósito, acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de novembro de 1990, Fedesa (C-331/88, Colet., p. I-4023, n.º 26).

32 — V., por exemplo, acórdãos do Tribunal de Justiça de 13 de novembro de 1973, Werhahn Hansamühle e o./Conselho (63/72 a 69/72, Colet., p. 477, n.º 12), e de 2 de junho de 1976, Kampffmeyer e o./Comissão e Conselho (56/74 a 60/74, Colet., p. 315, n.º 13).

33 — Por exemplo, no processo que deu origem ao acórdão Crispoltoni, o Tribunal de Justiça sustentou que medidas destinadas a reduzir a produção de tabaco, num mercado caracterizado pela superprodução, permitiriam, de facto, alcançar o objetivo de estabilizar o mercado em causa. V. acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de outubro de 1994, Crispoltoni e o. (C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Colet., p. I-4863, n.º 33).

63. Nos seus argumentos, a Associação refere uma alegada proteção legal de que o tabaco beneficia por estar incluído na lista constante do Anexo I do Tratado CE (atual Anexo I do TFUE) [34]. Contudo, o facto de o tabaco fazer parte da lista de produtos constante do Anexo I significa apenas que está sujeito à PAC. O Anexo I não atribui qualquer estatuto ou proteção especial aos produtos nele referidos.

64. Em conclusão, nenhum dos objetivos da PAC implica que a produção ou o apoio a um determinado produto tenha de ser permanente. Pelo contrário, note-se que um dos objetivos da reforma da PAC é, precisamente, promover uma indústria agrícola mais orientada para o mercado e mais concorrencial. Uma vez que a ajuda aos agricultores já não está relacionada com a produção de um produto específico, os agricultores podem alterar a produção de modo a seguir as tendências do mercado e a responder de forma mais rápida e eficiente às novas necessidades e exigências dos clientes da UE e de fora da UE [35].

65. Quanto ao segundo aspeto, que diz respeito à manutenção das zonas rurais, observo que o Regulamento n.º 1782/2003, no terceiro considerando, inclui entre os seus objetivos o de evitar o abandono das terras agrícolas. Tal objetivo é, na minha opinião, totalmente compatível com os que constam do artigo 33.º CE, já referido, e parece ser uma consequência quase natural do referido objetivo de assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola [36].

66. Contudo, cumpre-me, uma vez mais, recordar que a medida prevista no artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003, e a flexibilidade permitida pelo legislador da União Europeia às autoridades nacionais para a sua aplicação a nível nacional, não parece ter qualquer influência no alegado abandono de terras na Grécia. É manifesto que os produtores de tabaco em causa receberam, no essencial, os mesmos montantes de fundos, com ou sem pagamentos complementares, e independentemente da percentagem de retenção fixada pelo Governo grego.

67. Um argumento adicional, desenvolvido nas observações escritas apresentadas pela Associação, mas não referido no pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Simvoulio tis Epikratias, diz, igualmente, respeito ao artigo 33.º CE.

68. A Associação alega que o artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 criaria desequilíbrios estruturais de longo prazo no mercado, na medida em que provoca uma redução significativa do cultivo de tabaco na Grécia. Tal viola o princípio de acordo com o qual, no âmbito da PAC, o legislador está obrigado a conciliar todos os objetivos estabelecidos no artigo 33.º CE, e só pode dar prevalência a um deles em detrimento de outros em medidas de caráter temporário.

69. Abordarei este argumento apenas para ser exaustivo. A título preliminar, recordo a jurisprudência assente de acordo com a qual o legislador da União Europeia dispõe, em matéria de política agrícola comum, de um amplo poder de apreciação que corresponde às responsabilidades políticas que os atuais artigos 40.° a 43.° TFUE lhe atribuem. Por conseguinte, a fiscalização do tribunal deve limitar-se a verificar se a medida em causa está viciada por erro manifesto ou por desvio de poder ou se a autoridade em questão ultrapassou manifestamente os limites do seu poder de apreciação [37]. Além disso, o Tribunal de Justiça esclareceu que não é necessário que os objetivos da PAC estabelecidos no artigo 33.º CE sejam prosseguidos em simultâneo, e de igual forma, por todas as medidas adotadas no

34 — O artigo 32.º, n.ºs 2 e 3, do Tratado CE dispõe que:
«2. As regras previstas para o estabelecimento do mercado comum são aplicáveis aos produtos agrícolas, salvo disposição em contrário dos artigos 33.° a 38.° inclusive.
3. Os produtos abrangidos pelo disposto nos artigos 33.° a 38.°, inclusive, são enumerados na lista constante do anexo I do presente Tratado».

35 — V., por exemplo, vigésimo quarto e vigésimo oitavo considerandos do preâmbulo do Regulamento n.º 1782/2003.

36 — V. vigésimo primeiro considerando, já referido, do preâmbulo do Regulamento n.º 1782/2003.

37 — V., neste sentido, acórdãos do Tribunal de Justiça Fedesa e o., já referido (n.ºs 8 e 14), e de 12 de julho de 2001, Jippes (C-189/01, Colet., p. I-5689, n.º 80).

âmbito da PAC [38]. O Tribunal de Justiça decidiu igualmente que, na prossecução dos objetivos da PAC, as instituições da União Europeia devem assegurar a conciliação permanente que pode ser exigida por eventuais contradições entre estes objetivos considerados separadamente, na condição, todavia, de esta conciliação não ter por efeito tornar impossível a realização dos demais objetivos [39].

70. Voltando agora ao processo em apreço, não existe, na minha opinião, qualquer fundamento para considerar que o artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 conflitua com qualquer dos objetivos elencados no artigo 33.º CE. Também não existe qualquer fundamento para temer que esses objetivos não possam ser alcançados. Acresce que não encontro motivos para recear que o legislador da União Europeia tenha excedido os limites do poder de apreciação de que dispõe ao ponderar esses diferentes objetivos quando tomou a decisão de regulamentar os pagamentos complementares. Além disso, o artigo 69.º foi, desde o início, concebido como uma medida de caráter temporário [40], tendo sido, de facto, revogado quando todo o Regulamento n.º 1782/2003 foi substituído pelo Regulamento n.º 73/2009.

71. Por último, nas suas observações escritas, a Associação alega que o artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 viola princípios gerais fundamentais do direito da UE, tais como o princípio da proporcionalidade e o princípio da proteção da confiança legítima.

72. Uma vez mais, abordarei esta questão apenas para ser exaustivo. De acordo com jurisprudência constante, o princípio da proporcionalidade exige que os atos das instituições da União Europeia não ultrapassem os limites do adequado e necessário à realização dos objetivos legitimamente prosseguidos pela regulamentação em causa. Quando exista uma escolha entre várias medidas adequadas, deve recorrer-se à menos rígida e os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objetivos pretendidos [41]. No que diz respeito à fiscalização jurisdicional das condições indicadas, em matéria de política agrícola comum, o legislador da União Europeia dispõe de um amplo poder de apreciação. Por conseguinte, como já foi referido acima, só o caráter manifestamente inadequado de uma medida adotada nesse domínio, em relação ao objetivo que a instituição competente pretende prosseguir, pode afetar a legalidade de tal medida [42].

73. Contudo, tal não é o caso no que respeita ao artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003. Tal como já foi explicado, nem o regulamento nem essa disposição em particular têm como objetivo garantir que a produção de tabaco na Grécia se mantém no nível anterior à sua entrada em vigor. A referida disposição também não parece ser manifestamente inadequada em relação quer aos objetivos gerais traçados para a PAC pelos Tratados quer aos especificamente referidos no próprio regulamento. Por último, a disposição em causa não parece ter qualquer influência no abandono das terras agrícolas.

74. No que respeita ao princípio da proteção da confiança legítima, o Tribunal esclareceu que os operadores económicos não têm qualquer justificação para colocar a sua confiança legítima na manutenção de uma situação existente que pode ser modificada no âmbito do poder de apreciação das instituições da União Europeia, especialmente num domínio como o das organizações comuns de mercado, cujo objeto implica uma constante adaptação em função das variações da situação

38 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de maio de 1996, Reino Unido/Comissão (C-180/96, Colet., p. I-2265, n.º 133 e jurisprudência referida).

39 — V. acórdãos do Tribunal de Justiça de 19 de março de 1992, Hierl (C-311/90, Colet., p. I-2061, n.º 13), de 5 de outubro de 1994, Alemanha/Conselho (C-280/93, Colet., p. I-4973, n.º 47), e de 26 de março de 1998, Petridi (C-324/96, Colet., p. I-1333, n.º 30).

40 — V., em especial, trigésimo terceiro e trigésimo quarto considerandos do Regulamento n.º 1782/2003, bem como o seu artigo 64.º, n.º 3.

41 — V. acórdãos do Tribunal de Justiça Crispoltoni (n.º 41), de 5 de maio de 1998, National Farmers' Union e o. (C-157/96, Colet., p. I-2211, n.º 60), e de 29 de outubro de 1998, Zaninotto (C-375/96, Colet., p. I-6629, n.º 63).

42 — V. acórdãos Crispoltoni (n.º 42), National Farmers' Union e o. (n.º 61) e Zaninotto (n.º 64).

económica[43]. Além disso, o Tribunal de Justiça também salientou que o princípio da proteção da confiança legítima só pode ser invocado relativamente a normas da União Europeia se a própria União Europeia tiver previamente criado uma situação suscetível de gerar uma confiança legítima[44], dando garantias precisas à pessoa em causa[45].

75. No processo em apreço, é óbvio que as instituições da União Europeia não deram qualquer tipo de garantias aos produtores de tabaco gregos quanto à manutenção do sistema anterior de ajudas aos produtores ou, especificamente, quanto à forma como os pagamentos complementares seriam regulamentados. É, igualmente, claro que uma decisão tomada pelo legislador da União Europeia respeitante a um produto agrícola específico, designadamente o algodão, não implica que idêntica decisão seja tomada em relação a qualquer outro produto, incluindo o tabaco.

V — Conclusão

76. Tendo em conta as considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda à questão colocada pelo Simvoulio tis Epikratias da seguinte forma:

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

43 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de outubro de 1999, Atlanta/Comunidade Europeia (C-104/97 P, Colet., p. I-6983, n.º 52).

44 — Acórdãos do Tribunal de Justiça, de 10 de janeiro de 1992, Kühn (C-177/90, Colet., p. I-35, n.º 14) e Zaninotto (n.º 50).

45 — Acórdãos do Tribunal de Justiça de 18 de julho de 2007, EAR/Karatzoglou (C-213/06 P, Colet., p. I-6733, n.º 33); de 16 de dezembro de 1987, Delauche/Comissão (111/86, Colet., p. 5345, n.º 24); de 25 de maio de 2000, Kögler/Tribunal de Justiça (C-82/98 P, Colet., p. I-3855, n.º 33) e de 22 de junho de 2006, Bélgica e Forum 187/Comissão (C-182/03 e C-217/03, Colet., p. I-5479, n.º 147).