Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
apresentadas em 25 de novembro de 2020[1]

Processo C-361/19

De Ruiter vof
contra
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Recurso do Contencioso Administrativo em matéria económica, Países Baixos)]

«Reenvio prejudicial — Política agrícola comum — Pagamentos diretos — Regulamento (UE) n.º 1306/2013 — Artigo 97.º, n.º 1 — Artigo 99.º, n.º 1 — Regulamento de Execução (UE) n.º 809/2014 — Artigo 73.º, n.º 4, alínea a) — Reduções e exclusões por incumprimento das regras de condicionalidade — Determinação do ano a ter em conta para calcular a percentagem de redução — Cálculo da redução — Imputação da redução — Ano da ocorrência do incumprimento — Ano da constatação do incumprimento — Acórdão Teglgaard e Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597)»

I. Introdução

1. O presente processo inscreve-se no prolongamento do Acórdão Teglgaard e Fløjstrupgård[2].

2. Neste acórdão, o Tribunal de Justiça foi chamado a determinar se, por força da regulamentação então em causa, as reduções dos pagamentos diretos devidos aos agricultores, por incumprimento das regras de condicionalidade[3], deviam ser calculadas com base nos pagamentos concedidos no ano civil em que *ocorreu* o incumprimento ou no ano em que foi *constatado*[4]. O Tribunal de Justiça declarou que devia ser considerado como base de cálculo o ano da *ocorrência*[5].

3. Quando o Acórdão Teglgaard foi proferido, as regras em causa nesse processo já tinham sido revogadas e substituídas por uma nova regulamentação que alterou a redação das disposições em causa. Esta nova regulamentação é a que deve ser interpretada no presente processo, em que a questão submetida é a mesma que a abordada no Acórdão Teglgaard, mas no quadro da nova

1 Língua original: francês.

2 Acórdão de 25 de julho de 2018 (C-239/17, a seguir «Acórdão Teglgaard», EU:C:2018:597).

3 Para o sistema de condicionalidade, v. n.ºs 39 a 41 das presentes conclusões.

4 Acórdão Teglgaard, n.º 34.

5 Acórdão Teglgaard, n.º 59.

regulamentação: é considerado como base de cálculo das reduções dos pagamentos diretos o ano da *ocorrência* ou o ano da *constatação*? As disposições a interpretar são o artigo 97.º, n.º 1, e o artigo 99.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1306/2013 [6] e o artigo 73.º, n.º 4, proémio e alínea a), do Regulamento de Execução (UE) n.º 809/2014 [7].

4. Por conseguinte, no presente processo, o Tribunal de Justiça é, em substância, chamado a determinar se o legislador, com a nova regulamentação, quis alterar o ano previsto na regulamentação anterior para o cálculo das reduções.

5. No termo da minha exposição, proporei que o Tribunal de Justiça responda negativamente a esta questão, no sentido de que deve ser sistematicamente considerado como base de cálculo o ano da *ocorrência*.

6. O pedido de decisão prejudicial que submete esta questão foi apresentado pelo College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Recurso do Contencioso Administrativo em matéria económica, Países Baixos) no âmbito de um litígio que opõe um agricultor ao minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Ministro da Agricultura, da Natureza e da Qualidade Alimentar, a seguir «Ministro») a respeito de uma redução do montante dos pagamentos diretos devidos ao agricultor, imposta a este pelo Ministro, por incumprimento das regras de condicionalidade em dois casos.

II. Quadro jurídico

A. Direito da União aplicável no processo Teglgaard (antigo quadro jurídico)

7. O sistema de condicionalidade foi introduzido pelo Regulamento (CE) n.º 1782/2003 [8], conforme precisado pelo Regulamento de Aplicação (CE) n.º 796/2004 [9] (secção 1). Posteriormente, estes regulamentos foram revogados e substituídos, respetivamente, pelo Regulamento (CE) n.º 73/2009 [10] e pelo Regulamento de Aplicação (CE) n.º 1122/2009 [11] (secção 2). Eram esses regulamentos que estavam em causa no Acórdão Teglgaard.

6 Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da Política Agrícola Comum e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1200/2005 e (CE) n.º 485/2008 do Conselho (JO 2013, L 347, p. 549).

7 Regulamento de Execução da Comissão, de 17 de julho de 2014, que estabelece as normas de execução do Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito ao sistema integrado de gestão e de controlo, às medidas de desenvolvimento rural e à condicionalidade (JO 2014, L 227, p. 69).

8 Regulamento 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 2003, L 270, p. 1).

9 Regulamento da Comissão, de 21 de abril de 2004, que estabelece regras de execução relativas à condicionalidade, à modulação e ao sistema integrado de gestão e de controlo previstos 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 2004, L 141, p. 18).

10 Regulamento 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 2009, L 30, p. 16).

11 Regulamento da Comissão, de 30 de novembro de 2009, que estabelece regras de execução do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho no que respeita à condicionalidade, à modulação e ao sistema integrado de gestão e de controlo, no âmbito dos regimes de apoio direto aos agricultores previstos no referido regulamento, bem como regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho no que respeita à condicionalidade no âmbito do regime de apoio previsto para o setor vitivinícola (JO 2009, L 316, p. 65).

1. Regulamento n.º 1782/2003 e Regulamento de Aplicação n.º 796/2004

8. Em substância, o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003 previa, na sua versão em língua francesa, que, em caso de incumprimento das regras de condicionalidade, é reduzido o montante total dos pagamentos diretos a conceder no ano civil em que é constatado o incumprimento [12]. Em contrapartida, quase todas as outras versões linguísticas desta disposição mencionavam «o ano civil em que ocorre tal incumprimento» [13].

9. A partir do ano de 2008, o Regulamento (CE) n.º 146/2008 [14] alterou o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003 nos seguintes termos:

«Sempre que, a qualquer momento de um determinado ano civil (a seguir denominado "ano civil em causa"), não sejam respeitados os requisitos legais de gestão ou as boas condições agrícolas e ambientais, e o incumprimento em questão resultar de um ato ou omissão diretamente imputável ao agricultor que apresentou o pedido de ajuda no ano civil em causa, o montante total dos pagamentos diretos a conceder a esse agricultor […] deve ser reduzido ou suprimido […]»

10. O artigo 66.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento de Aplicação n.º 796/2004 dispunha:

«1. […] sempre que um incumprimento determinado resulte de negligência do agricultor, será aplicada uma redução ao montante global dos pagamentos diretos […] concedidos ou a conceder ao agricultor em questão na sequência dos pedidos de ajudas que tenha apresentado ou que apresentará no decurso do ano civil da verificação. […]»

2. Regulamento n.º 73/2009 e Regulamento de Aplicação n.º 1122/2009

11. A partir de 19 de janeiro de 2009, o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003, conforme alterado pelo Regulamento n.º 146/2008, foi substituído pelo artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 73/2009, e, a partir de 30 de novembro de 2009, o artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento de Aplicação n.º 796/2004 foi substituído pelo artigo 70.º, n.º 8, alínea a), do Regulamento de Aplicação n.º 1122/2009.

12. O artigo 23.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009 previa:

«1. Sempre que, a qualquer momento de um determinado ano civil (a seguir designado por "ano civil em causa"), não sejam respeitados os requisitos legais de gestão ou as boas condições agrícolas e ambientais, em resultado de um ato ou omissão diretamente imputável ao agricultor que apresentou o pedido de ajuda no ano civil em causa, o montante total dos pagamentos diretos concedidos ou a conceder a esse agricultor […] é reduzido […]».

12 Segundo os termos da versão em língua francesa desta disposição, «[l]orsque les exigences réglementaires en matière de gestion ou les bonnes conditions agricoles et environnementales ne sont pas respectées en raison d'un acte ou d'une omission directement imputable à l'agriculteur concerné, le montant total des paiements directs à octroyer au titre de l'année civile au cours de laquelle le non-respect est constaté, est réduit […]» (Sempre que não sejam respeitados os requisitos legais de gestão ou as boas condições agrícolas e ambientais, em resultado de um ato ou de uma omissão diretamente imputável ao próprio agricultor, o montante total dos pagamentos diretos a conceder no ano civil em que é constatado o incumprimento será […] reduzido).

13 V. Acórdão Teglgaard, n.º 36.

14 Regulamento do Conselho, de 14 de fevereiro de 2008, que altera o Regulamento n.º 1782/2003 (JO 2008, L 46, p. 1), artigo 1.º, ponto 1, alínea a).

13. O artigo 70.º, n.º 8, alínea a), do Regulamento de Aplicação n.º 1122/2009 dispunha:

«8. Para efeitos da aplicação de reduções, a percentagem de redução aplica-se ao somatório:

a) Do montante total dos pagamentos diretos concedidos ou a conceder ao agricultor em causa na sequência dos pedidos de ajuda que tenha apresentado ou que apresentará no ano civil da constatação […]».

B. Direito da União aplicável ao litígio no processo principal

14. A partir de 17 de dezembro de 2013, as disposições em matéria de cumprimento das regras de condicionalidade previstas pelo Regulamento n.º 73/2009 foram substituídas, respetivamente, pelas previstas no Regulamento n.º 1306/2013 [15] (secção 1) e, a partir de 17 de julho de 2014, as disposições previstas pelo Regulamento de Aplicação n.º 1122/2019 foram substituídas pelas previstas no Regulamento de Execução n.º 809/2014 (secção 2). São estes regulamentos que fazem parte da reforma da política agrícola comum (PAC) que devem ser interpretados no presente processo.

1. Regulamento n.º 1306/2013

15. O considerando 53 do Regulamento n.º 1306/2013 tem a seguinte redação:

«O Regulamento [n.º 1782/2003], que foi substituído pelo Regulamento [n.º 73/2009], estabelecia o princípio de que o pagamento integral aos beneficiários de alguns apoios no âmbito da PAC deverá ser sujeito ao cumprimento de regras relativas à gestão das terras, à produção e à atividade agrícolas. […]»

16. O considerando 57 deste regulamento prevê:

«O sistema de condicionalidade implica alguns constrangimentos administrativos para os beneficiários e para as administrações nacionais, porquanto é necessário assegurar a manutenção de registos, a realização de controlos e, se for caso disso, a imposição de sanções. As sanções deverão ser proporcionadas, efetivas e dissuasivas. Essas sanções não deverão prejudicar outras sanções estabelecidas ao abrigo do direito da União ou nacional. Por razões de coerência, é conveniente agrupar as disposições pertinentes da União num único instrumento jurídico. […]».

17. O artigo 91.º, n.º 1, do referido regulamento dispõe:

«1. No caso de um beneficiário referido no artigo 92.º não cumprir as regras de condicionalidade estabelecidas no artigo 93.º, deve ser-lhe imposta uma sanção administrativa.»

18. O artigo 97.º deste mesmo regulamento, sob a epígrafe «Aplicação da sanção administrativa», dispõe, no seu n.º 1, primeiro parágrafo:

«1. A sanção administrativa prevista no artigo 91.º é aplicada sempre que as regras de condicionalidade não sejam cumpridas a qualquer momento de um determinado ano civil ("ano civil em causa"), e sempre que o incumprimento em causa seja diretamente imputável ao beneficiário que apresentou o pedido de ajuda ou o pedido de pagamento no ano civil em causa.»

15 Esclareço que, enquanto as disposições em matéria de cumprimento das regras de condicionalidade previstas no Regulamento n.º 73/2009 foram substituídas pelas previstas no Regulamento n.º 1306/2013, as disposições do Regulamento n.º 73/2009 foram formalmente revogadas pelo Regulamento (UE) n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum e que revoga o Regulamento (CE) n.º 637/2008 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho (JO 2013, L 347, p. 608).

19. O artigo 99.º do Regulamento n.º 1306/2013, sob a epígrafe «Cálculo das sanções administrativas», prevê, no seu n.º 1:

«1. A sanção administrativa prevista no artigo 91.º é aplicada mediante redução ou exclusão da totalidade do montante dos pagamentos enunciados no artigo 92.º, concedidos ou a conceder ao beneficiário em causa, no que se refere aos pedidos de ajuda apresentados ou a apresentar pelo beneficiário durante o ano civil em que o incumprimento for detetado.

Para o cálculo das reduções e exclusões, são tidas em conta a gravidade, extensão, permanência e recorrência do incumprimento constatado, bem como os critérios definidos nos n.ºs 2, 3 e 4.»

2. Regulamento de Execução n.º 809/2014

20. O capítulo III, título V, do Regulamento de Execução n.º 809/2014 tem por epígrafe «Cálculo e aplicação de sanções administrativas». O artigo 73.º constante deste capítulo, sob a epígrafe «Princípios gerais», dispõe, no seu n.º 4, alínea a):

«4. A sanção administrativa deve ser aplicada ao montante total dos pagamentos [diretos], concedidos ou a conceder ao beneficiário:

a) Na sequência de pedidos de ajuda ou de pagamento apresentados ou a apresentar no ano da constatação; […]»

III. Litígio no processo principal, questão prejudicial e tramitação do processo no Tribunal de Justiça

21. O recorrente no processo principal é agricultor. Em 2016, na sequência de uma inspeção à exploração do recorrente, a Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Autoridade Neerlandesa de Segurança dos Produtos Alimentares e dos Bens de Consumo; a seguir «NVWA») constatou dois casos de incumprimento das regras de condicionalidade: um caso no domínio da saúde, ocorrido em 2015, e um caso no domínio do bem-estar animal, ocorrido em 2016.

22. Em 16 de fevereiro de 2017, após troca de correspondência com o recorrente, a NVWA proferiu uma decisão que aplicava uma redução de 5 % sobre os pagamentos diretos a conceder ao recorrente relativamente ao ano de 2016, devido ao incumprimento das regras de condicionalidade.

23. O recorrente interpôs recurso desta decisão, ao qual o Ministro negou provimento por Decisão de 30 de junho de 2017. Por conseguinte, o recorrente interpôs recurso da referida decisão para o órgão jurisdicional de reenvio.

24. O órgão jurisdicional de reenvio considera que o Ministro tem fundamento para aplicar a redução ao recorrente.

25. A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio observa, antes de mais, que o primeiro caso de incumprimento ocorreu em 2015, enquanto o outro ocorreu em 2016. A constatação dos casos de incumprimento ocorreu em 2016. Para o primeiro caso de incumprimento, o *ano da ocorrência* não corresponde, portanto, ao *ano da constatação*.

26. O órgão jurisdicional de reenvio declarou, em seguida, que, para cada um dos dois casos de incumprimento, a NVWA impôs uma redução de 3 % do montante da ajuda, nos termos do artigo 39.º, n.º 1, do Regulamento Delegado (UE) n.º 640/2014[16]. Uma vez que os dois casos de incumprimento foram constatados no mesmo ano, a saber, em 2016, e que fazem parte de diferentes domínios da condicionalidade, a NVWA adicionou as reduções e fixou-as, conjuntamente, no máximo de 5 %, nos termos do artigo 74.º do Regulamento de Execução n.º 809/2014. A NVWA calculou assim a redução dos pagamentos diretos com base no ano em que foram *constatados* os casos de incumprimento (em 2016), e não nos anos em que *ocorreram* os dois casos de incumprimento (em 2015 e em 2016, respetivamente).

27. O órgão jurisdicional de reenvio considera que esse método de cálculo da redução é conforme com o artigo 99.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 e com o artigo 73.º, n.º 4, proémio e alínea a), do Regulamento de Execução n.º 809/2014. Com efeito, considera que decorre claramente destas disposições que a redução dos pagamentos diretos devido ao incumprimento das regras de condicionalidade deve ser calculada com base nos pagamentos diretos concedidos no *ano da constatação* do incumprimento.

28. Porém, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à compatibilidade das referidas disposições com determinados princípios gerais do direito da União, na medida em que, quando o ano da ocorrência e o ano da constatação do incumprimento das regras de condicionalidade não coincidem, a redução é calculada com base no *ano da constatação*. Mais especificamente, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a questão de saber se, à luz da fundamentação do Acórdão Teglgaard, as referidas disposições do direito da União devem ser consideradas contrárias aos princípios da igualdade de tratamento, da proporcionalidade e da segurança jurídica.

29. Foi neste contexto que o órgão jurisdicional de reenvio, por Decisão de 23 de abril de 2019, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 3 de maio de 2019, decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Os artigos 99.º, n.º 1, do Regulamento [n.º 1306/2013] e 73.º, n.º 4, proémio e alínea a), do Regulamento [de Execução n.º 809/2014], na medida em que preveem que o ano da constatação do incumprimento é o ano decisivo para determinar o ano relativamente ao qual é calculada a redução por incumprimento das obrigações de condicionalidade, numa situação em que o ano do incumprimento das obrigações de condicionalidade não coincide com o ano da sua constatação, são válidos?»

30. Foram apresentadas observações escritas pelos Governos neerlandês, dinamarquês e alemão, pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho da União Europeia e pela Comissão Europeia. Além disso, estas partes interessadas e o Governo sueco responderam às questões escritas do Tribunal de Justiça de 27 de abril de 2020.

16 Regulamento Delegado da Comissão, de 11 de março de 2014, que completa o Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito ao sistema integrado de gestão e de controlo e às condições de recusa ou retirada de pagamentos, bem como às sanções administrativas aplicáveis aos pagamentos diretos, ao apoio ao desenvolvimento rural e à condicionalidade (JO 2014, L 181, p. 48).

IV. Análise

A. Observações preliminares sobre a questão prejudicial

31. Com a sua questão prejudicial, tal como está formulada, o órgão jurisdicional de reenvio interroga o Tribunal de Justiça sobre a *validade* do artigo 99.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 e do artigo 73.º, n.º 4, proémio e alínea a), do Regulamento de Execução n.º 809/2014, e não sobre a *interpretação* destas disposições. Com efeito, considera que decorre claramente destas disposições que a redução dos pagamentos deve ser calculada com base nos pagamentos concedidos no *ano da constatação* do incumprimento das regras de condicionalidade [17].

32. Ora, não subscrevo a premissa relativa à interpretação do artigo 99.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 e do artigo 73.º, n.º 4, proémio e alínea a), do Regulamento de Execução n.º 809/2014, na qual a questão prejudicial assenta.

33. A meu ver, estas disposições não permitem determinar claramente, à primeira vista, se esta regulamentação visa o *ano da ocorrência* ou o *ano da constatação* como base de cálculo das reduções. Por conseguinte, importa, antes de mais, responder a esta questão no âmbito do presente processo.

34. Para o efeito, é necessário interpretar não só as disposições referidas na questão prejudicial mas sobretudo o artigo 97.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013. Com efeito, há que questionar se o cálculo da redução não é antes regulado pelo artigo 97.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 do que pelo artigo 99.º, n.º 1, deste regulamento e pelo artigo 73.º, n.º 4, proémio e alínea a), do Regulamento de Execução n.º 809/2014.

35. Feita esta precisão, considero, efetivamente, como explicarei mais adiante, que as disposições em causa se referem ao *ano da ocorrência* como base para o cálculo das reduções, o que implica que não se coloque a questão da validade das disposições suscitada pelo órgão jurisdicional de reenvio.

36. Consequentemente, a única questão que merece resposta no presente processo é, portanto, a que tem por objeto a interpretação das disposições em causa para efeitos de determinação do ano que deve ser escolhido como base de cálculo da redução dos pagamentos diretos.

37. Face ao exposto, para dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio, há que reformular a questão prejudicial do seguinte modo [18]: os artigos 97.º, n.º 1, e 99.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 e o artigo 73.º, n.º 4, proémio e alínea a), do Regulamento de Execução n.º 809/2014 devem ser interpretados no sentido de que as reduções dos pagamentos diretos por incumprimento das regras de condicionalidade são calculadas com base nos pagamentos concedidos no ano civil em que *ocorreu* o incumprimento ou no ano em que foi *constatado*?

38. Para responder a esta questão, considero útil lembrar primeiro alguns pontos sobre o sistema de redução em caso de incumprimento das regras de condicionalidade (parte B). Em seguida, recordarei os ensinamentos do Acórdão Teglgaard (parte C) antes de proceder à interpretação das disposições aplicáveis no processo principal (parte D).

17 V. n.º 27 das presentes conclusões.

18 Recordo que, no âmbito do processo de cooperação entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça instituído pelo artigo 267.º TFUE, cabe a este dar ao juiz de reenvio uma resposta útil que lhe permita decidir o litígio que lhe foi submetido. Nessa ótica, compete ao Tribunal de Justiça reformular as questões que lhe foram submetidas ou examinar se uma questão relativa à validade de uma disposição do direito da União assenta numa interpretação correta do texto em causa. V. Acórdão de 17 de julho de 1997, Krüger (C-334/95, EU:C:1997:378, n.os 22 e 23).

B. Quanto ao sistema de redução em caso de incumprimento das regras de condicionalidade

39. No domínio da PAC, para terem direito aos pagamentos diretos, os agricultores devem preencher requisitos de elegibilidade. Enquanto receberem essa ajuda, ficam igualmente sujeitos às regras de condicionalidade [19] cujo incumprimento é punido com reduções percentuais do montante total da ajuda.

40. A redução dos pagamentos diretos por incumprimento das regras de condicionalidade efetua-se em duas etapas: o *cálculo* da redução e, a seguir, a *imputação* da redução.

41. Para calcular a redução, a escolha entre o *ano da ocorrência* e o *ano da constatação* como base de cálculo pode ter um impacto significativo na dimensão da redução. Com efeito, as circunstâncias materiais, como o número de hectares explorados, à luz das quais os pagamentos diretos são concedidos, podem variar fortemente de um ano para o outro. Deste modo, quando o incumprimento das regras de condicionalidade não for constatado no mesmo ano que o da sua ocorrência, utilizando *o ano da constatação* como base de cálculo, o montante dos pagamentos a que se aplica a redução pode ser mais elevado do que o do ano da ocorrência em caso de aumento do número de hectares ou, pelo contrário, menos elevado em caso de diminuição do número de hectares [20].

42. Era esta situação, em que o montante dos pagamentos diretos difere entre o ano da ocorrência e o ano da constatação, que estava em causa no Acórdão Teglgaard [21].

C. Ensinamentos do Acórdão Teglgaard

43. Para o presente processo, o Acórdão Teglgaard é pertinente em dois aspetos particulares.

44. *Em primeiro lugar*, o Tribunal de Justiça foi confrontado com uma questão de interpretação análoga à do presente processo, a saber, a escolha entre a utilização do *ano da ocorrência* e o *ano da constatação* como base de cálculo das reduções dos pagamentos diretos.

45. Mais especificamente, tratava-se da interpretação do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003. A redação desta disposição não era clara devido a divergências entre as suas diferentes versões linguísticas. Em substância, a versão em língua francesa desta disposição previa que o ano pertinente para a redução dos pagamentos era o *ano da constatação* do incumprimento. Em contrapartida, quase todas as outras versões linguísticas desta disposição previam que o ano pertinente para essa redução era o *ano da ocorrência* [22].

46. Face a estas duas possibilidades de interpretação, o Tribunal de Justiça escolheu o *ano da ocorrência*. Para tal, baseou-se, nomeadamente, por um lado, na finalidade das regras de condicionalidade e, por outro, nos princípios da proporcionalidade, da igualdade de tratamento e da segurança jurídica.

19 As regras de condicionalidade estabelecem uma ligação entre o pagamento integral das ajudas diretas e o cumprimento de regras relativas às terras, à produção e à atividade agrícolas, as quais devem servir para integrar nas organizações comuns de mercado normas básicas em matéria de ambiente, de segurança dos alimentos, de saúde e bem-estar dos animais e de boas condições agrícolas e ambientais. Em caso de incumprimento dessas normas, os Estados-Membros devem retirar total ou parcialmente estas ajudas. As regras de condicionalidade impõem, portanto, aos agricultores que respeitem, em cada ano agrícola, os requisitos legais de gestão ou as boas condições agrícolas e ambientais, os quais constituem as regras de condicionalidade (v. Acórdão Teglgaard, n.ºs 40 a 42).

20 V. igualmente, neste sentido, Acórdão Teglgaard, n.ºs 48 e 53. Para um exemplo concreto, v. n.ºs 72 a 76 das presentes conclusões. Em contrapartida, quando o ano da prática da infração é o mesmo que o ano da sua constatação, a escolha entre o ano da ocorrência e o ano da constatação não se impõe.

21 No presente processo, a decisão de reenvio não especifica se as circunstâncias materiais que caracterizam a situação do agricultor em causa se alteraram entre o ano da ocorrência (2015) e o ano da constatação (2016) no que respeita à inobservância das regras de condicionalidade no domínio da saúde.

22 Acórdão Teglgaard, n.º 36.

47. Assim, o Tribunal de Justiça considerou, antes de mais, que só a utilização do ano da ocorrência como base de cálculo era apta a assegurar a realização do objetivo das regras de condicionalidade em todos os casos.

48. A este respeito, referiu que a finalidade do Regulamento n.º 1782/2003 em matéria de cumprimento das regras de condicionalidade era estabelecer uma *ligação* entre o pagamento das ajudas diretas e o cumprimento dos requisitos legais de gestão e das boas condições agrícolas e ambientais, os quais formam as regras de condicionalidade. Em caso de incumprimento destes requisitos, os Estados-Membros devem aplicar reduções no montante dos pagamentos diretos. Ora, segundo o Tribunal de Justiça, o cumprimento destes requisitos só assumia todo o seu sentido se a sanção pela respetiva violação se traduzisse numa redução dos pagamentos diretos a conceder no ano civil em que ocorreu essa violação. Com efeito, só essa correspondência era suscetível de manter a *ligação* entre a sanção e o comportamento do agricultor que esteve na sua origem, uma vez que as circunstâncias materiais à luz das quais os pagamentos diretos são concedidos podiam variar de um ano para o outro [23].

49. Em seguida, o Tribunal de Justiça declarou que apenas a utilização do ano da ocorrência como base de cálculo era apta a assegurar em todos os casos o respeito pelo princípio da proporcionalidade. Com efeito, a tomada em consideração do ano da constatação do incumprimento das regras de condicionalidade para calcular a redução dos pagamentos diretos não podia assegurar a ligação entre a redução e o comportamento do agricultor que está na sua origem. Em contrapartida, o respeito pelo princípio da proporcionalidade estava sempre assegurado quando a redução dos pagamentos diretos era calculada sobre o montante dos pagamentos diretos concedidos ou a conceder no ano civil da ocorrência do incumprimento das regras de condicionalidade, uma vez que esta ligação é preservada [24].

50. Por último, a utilização do ano da ocorrência era suscetível de garantir os princípios da igualdade de tratamento e da segurança jurídica. Com efeito, a escolha desse ano como base de cálculo permitia afastar o risco de que o montante dos pagamentos a que se aplicava a redução fosse mais elevado ou menos elevado do que o do ano da constatação do incumprimento das regras de condicionalidade, o que era suscetível, por um lado, de garantir a igualdade de tratamento entre agricultores e, por outro, de tornar previsível para o agricultor em causa as consequências financeiras que teria de suportar pelo incumprimento das regras de condicionalidade [25].

51. *Em segundo lugar*, no Acórdão Teglgaard, o Tribunal de Justiça interpretou todas as disposições relativas ao cálculo das reduções que precederam a regulamentação em causa no presente processo. Embora a redação dessas disposições anteriores tenha sido alterada ao longo do tempo [26], o Tribunal de Justiça deu-lhes uma interpretação idêntica. A este respeito, o Tribunal de Justiça estabeleceu uma distinção clara entre o *cálculo* e a *imputação* das reduções. Segundo o Tribunal de Justiça, há que interpretar todas as disposições anteriores no sentido de que as reduções devem ser *calculadas* com base nos pagamentos concedidos ou a conceder no ano em que *ocorreu* o incumprimento, ao passo que as reduções dos pagamentos diretos assim calculadas devem ser *imputadas* aos pagamentos concedidos ou a conceder no ano civil em que é *constatado* o incumprimento das regras de condicionalidade [27].

23 Acórdão Teglgaard, n.os 40 a 43.

24 Acórdão Teglgaard, n.os 40 a 43 e 49 a 51.

25 Acórdão Teglgaard, n.os 48, 52 e 53.

26 Trata-se, por um lado, do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003, do artigo 6.º, n.º 1, deste regulamento, conforme alterado pelo Regulamento n.º 146/2008, do artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento de execução n.º 796/2004 e, por outro, do artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 73/2009 e do artigo 70.º, n.os 4 e 8, alínea a), do Regulamento de Execução n.º 1122/2009. Estas disposições são citadas na secção II.A das presentes conclusões.

27 V. Acórdão Teglgaard, n.os 34 a 59.

52. Conforme referi na introdução das presentes conclusões, a questão que se coloca no âmbito do presente processo é a de saber se esta interpretação é igualmente válida para a nova regulamentação ou se o legislador procurou alterar o ano relativamente ao qual devem ser calculadas as reduções.

53. Para responder a esta questão, considero útil começar, desde logo, pela interpretação das disposições previstas pelo regulamento de base, a saber, o artigo 97.º, n.º 1, e o artigo 99.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 (secção D), antes de proceder à interpretação do Regulamento de Execução n.º 809/2014 (secção E). Com efeito, enquanto regulamento de aplicação adotado ao abrigo de uma habilitação constante do Regulamento n.º 1306/2013, o Regulamento de Execução n.º 809/2014 deve ser interpretado em conformidade com o Regulamento n.º 1306/2013 e não pode derrogar as disposições deste regulamento, de que deriva [28].

D. Quanto à interpretação do Regulamento n.º 1306/2013

54. Para a interpretação do Regulamento n.º 1306/2013, o artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 73/2009 reveste-se de especial interesse, uma vez que foi esta disposição do regulamento de base que precede o Regulamento n.º 1306/2013 que o Tribunal de Justiça interpretou no sentido de se referir ao *ano da ocorrência* como base de cálculo da redução [29]. A questão que se coloca é, portanto, a de saber que disposição do Regulamento n.º 1306/2013 substituiu o artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 73/2009.

55. A este respeito, constato, desde logo, que o Regulamento n.º 1306/2013 contém não uma disposição idêntica à do artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 73/2009, mas duas disposições, a saber, o artigo 97.º, n.º 1, e o artigo 99.º, n.º 1, que, à primeira vista, têm ambas uma redação semelhante à do artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 73/2009 [30].

56. Em seguida, observo que estas duas disposições fazem cada uma referência a um ano específico mas diferente: o artigo 99.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 refere-se ao *ano da constatação*, enquanto o artigo 97.º, n.º 1, do mesmo regulamento se refere ao ano civil durante o qual o beneficiário deve cumprir as regras de condicionalidade, o que corresponde ao *ano da ocorrência* [31]. A questão que se coloca é, portanto, a de saber *qual* destas disposições diz respeito ao cálculo das reduções e, mais genericamente, se o legislador quis alterar a utilização do *ano da ocorrência* como base de cálculo, como previam as regulamentações anteriores.

57. As partes interessadas formulam, em substância, duas opiniões diferentes sobre este ponto.

58. Por um lado, os Governos neerlandês e alemão bem como a Comissão entendem que o legislador pretendia, com a nova regulamentação, alterar o ano com base no qual devem ser calculadas as reduções. Consideram que o antigo artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 73/2009, relativo ao cálculo, foi substituído pelo artigo 99.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013. Uma vez que esta última disposição se refere ao *ano da constatação*, há então que calcular a redução com base nesse ano.

59. Por outro lado, o Governo dinamarquês, o Parlamento e o Conselho são da opinião de que a nova regulamentação é, no essencial, idêntica às regulamentações anteriores, e que o legislador não pretendia alterar o ano pertinente para o cálculo das reduções. Consideram, em substância, que o artigo 99.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 regula não o *cálculo* da redução, mas a sua *imputação*. Decorre, assim, desta disposição, que se refere ao *ano da constatação*, que a redução deve

28 V., neste sentido, Acórdão Teglgaard, n.º 45 e jurisprudência referida.

29 V. Acórdão Teglgaard, n.ºs 55 e 56.

30 Enquanto a primeira parte da redação do artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 73/2009 é próxima da do artigo 97.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013, a segunda parte desta primeira disposição é próxima da do artigo 99.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013.

31 V., igualmente, neste sentido, Acórdão Teglgaard, n.º 55, relativo à expressão «ano civil». Tanto quanto sei, as disposições são idênticas nas suas diferentes versões linguísticas relativamente a este ponto e são, portanto, claras a este respeito.

ser *imputada* aos pagamentos concedidos nesse ano. Em contrapartida, no que respeita ao *cálculo* da redução, o Governo dinamarquês entende que foi o artigo 97.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 que substituiu o antigo artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 73/2009, pelo que há que calcular a redução com base no *ano da ocorrência*, como prevê esta primeira disposição [32].

60. Subscrevo esta última interpretação, designadamente pelas seguintes razões. Em primeiro lugar, resulta de uma tabela de correspondência que foi, efetivamente, o artigo 97.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 que substituiu o artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 73/2009 (secção 1). Em segundo lugar, só a utilização do *ano da ocorrência* como base de cálculo é apta a assegurar em todos os casos a realização do objetivo do Regulamento n.º 1306/2013 em matéria de respeito das regras de condicionalidade bem como o princípio da proporcionalidade (secção 2). Em terceiro lugar, não se pode deduzir, a meu ver, da génese do Regulamento n.º 1306/2013 que o legislador *pretendia* alterar as regras anteriores sobre este ponto; talvez fosse mesmo o contrário (secção 3).

1. Redação do artigo 97.º, n.º 1, e do artigo 99.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 e contexto em que se inserem estas disposições em relação ao regulamento anterior

61. Desde já, observo que, por força da sua redação, tanto o artigo 97.º, n.º 1, como o artigo 99.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 podem, em princípio, ser entendidos no sentido de que versam sobre o cálculo das reduções e, portanto, ser considerados substitutos do artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 73/2009. Com efeito, nenhum deles menciona expressamente o ano em que se deve basear o *cálculo* das reduções. Em contrapartida, ambos usam um termo de aceção ampla, «*aplicar*» reduções, o que pode significar «*calcular*», mas também «*imputar*» [33].

62. No entanto, constato que resulta da tabela de correspondência constante do anexo XI do Regulamento n.º 1307/2013 que foi o artigo 97.º do Regulamento n.º 1306/2013 que substituiu o artigo 23.º do Regulamento n.º 73/2009 [34].

63. Recordo que as regras em matéria de condicionalidade previstas pelo Regulamento n.º 73/2009 foram formalmente revogadas pelo Regulamento n.º 1307/2013, tendo sido substituídas pelas disposições previstas pelo Regulamento n.º 1306/2013 [35]. Os Regulamentos n.os 1306/2013 e 1307/2013, que fazem parte da reforma da PAC, estão assim estreitamente ligados [36]. Foi neste contexto que foi anexada ao Regulamento n.º 1307/2013 uma tabela que refere as correspondências entre as disposições do Regulamento n.º 1306/2013 e as disposições revogadas do Regulamento n.º 73/2009 [37].

64. Por força desta tabela, parto do princípio de que é o artigo 97.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 que determina o ano com base no qual devem ser calculadas as reduções de pagamento, o que me leva a pôr a seguinte questão: qual é então o objeto do artigo 99.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013?

32 O Parlamento e o Conselho são igualmente da opinião de que o cálculo da redução se deve basear nos pagamentos concedidos no ano da ocorrência. Não precisaram, todavia, a disposição (ou as disposições) que sustenta(m) esta opinião.

33 V., neste sentido, Acórdão Teglgaard, n.os 44 e 45, e Conclusões da advogada-geral E. Sharpston no processo Teglgaard e Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:328, n.º 76). Outras versões linguísticas do artigo 97.º, n.º 1, e do artigo 99.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 usam um termo tão amplo quanto «aplicar»: «imposed» e «applied» em língua inglesa, «opgelegd» em língua neerlandesa, e «pålægges» e «anvendes» em língua dinamarquesa.

34 A este respeito, decorre do artigo 72.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1307/2013, sob a epígrafe «Revogações», que as referências ao Regulamento n.º 73/2009 devem ser entendidas como sendo feitas ao Regulamento n.º 1306/2013 e ser lidas de acordo com a tabela de correspondência constante do anexo XI do Regulamento n.º 1307/2013.

35 V. nota 15 das presentes conclusões.

36 Especialmente, o Regulamento n.º 1306/2013 e as disposições adotadas na sua execução aplicam-se às medidas previstas no Regulamento n.º 1307/2013 (v. considerando 4 deste último regulamento).

37 V. anexo XI do Regulamento n.º 1307/2013.

65. À semelhança do Governo dinamarquês, do Conselho e do Parlamento, considero que esta disposição diz respeito à *imputação* das reduções.

66. Com efeito, no que respeita à redação, constato, antes de mais, uma grande semelhança entre esta disposição e a disposição anterior relativa à *imputação* das reduções, a saber, o artigo 70.º, n.º 8, alínea a), do Regulamento de Aplicação n.º 1122/2009. Parece, portanto, que esta última disposição tenha sido introduzida pelo legislador no Regulamento de base n.º 1306/2013 sob a forma do artigo 99.º, n.º 1, primeiro parágrafo.

67. Em seguida, esta interpretação é corroborada pela tabela de correspondência acima referida. Com efeito, resulta desta tabela que o artigo 99.º do Regulamento n.º 1306/2013 corresponde ao artigo 24.º do antigo Regulamento n.º 73/2009. Constato, a este respeito, que este último artigo contém números análogos aos n.ºs 1, segundo parágrafo, e 2 a 4 do artigo 99.º do Regulamento n.º 1306/2013. Todavia, não inclui uma disposição equivalente ao artigo 99.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1306/2013, o que reforça a ideia de que esta disposição corresponde ao artigo 70.º, n.º 8, alínea a), do Regulamento de Aplicação n.º 1122/2009.

68. Tendo em conta o que precede, há que rejeitar o argumento apresentado pelos Governos neerlandês e alemão bem como pela Comissão, relativo à epígrafe do artigo 99.º, «Cálculo das sanções administrativas», que não constava dos regulamentos anteriores. É certo que esta epígrafe poderia indicar que o artigo 99.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1306/2013 tem por objeto o cálculo das reduções e que se refere, portanto, ao ano relativamente ao qual devem ser calculadas as reduções. Todavia, há que referir, por um lado, que os argumentos acima expostos não sustentam tal interpretação. Por outro lado, como alegou o Conselho, a epígrafe do artigo 99.º pode explicar-se pelo facto de praticamente todo o artigo 99.º, a saber, o n.º 1, segundo parágrafo, e os n.ºs 2 a 4 deste artigo, versar, efetivamente, sobre o cálculo das reduções, mais especificamente sobre os elementos a ter em conta no cálculo, tais como a gravidade, extensão, permanência e recorrência do incumprimento constatado.

2. Quanto à finalidade do sistema da condicionalidade

69. No Acórdão Teglgaard, o Tribunal de Justiça declarou que a finalidade do Regulamento n.º 1782/2003 em matéria de cumprimento das regras de condicionalidade era estabelecer uma *ligação* entre o pagamento das ajudas diretas e o cumprimento das regras relativas às terras, à produção e à atividade agrícolas [38].

70. É pacífico que esta finalidade foi mantida no Regulamento n.º 1306/2013, como indica o seu considerando 53. Assim, este considerando recorda que os antigos regulamentos de base, o Regulamento n.º 1782/2003 e o Regulamento n.º 73/2009, estabeleciam o princípio de que o pagamento integral aos beneficiários deverá ser *sujeito* ao cumprimento de regras relativas à gestão das terras, à produção e à atividade agrícolas.

71. Em meu entender, e à semelhança do que o Tribunal de Justiça declarou no Acórdão Teglgaard, pode deduzir-se desta finalidade que é o *ano da ocorrência*, referido no artigo 97.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013, que deve ser utilizado como base de cálculo das reduções. Com efeito, só esse ano é apto a assegurar em todos os casos a ligação entre o comportamento do agricultor e a

38 V. Acórdão Teglgaard, n.ºs 40 a 43, mencionados nos n.ºs 47 e 48 das presentes conclusões.

sanção [39]. Em contrapartida, a tomada em consideração do *ano da constatação* para o cálculo da redução não permite assegurar esta ligação de forma sistemática. O que também é válido para o princípio da proporcionalidade [40]. Além disso, a utilização do *ano da ocorrência* corresponde melhor aos princípios da segurança jurídica e da igualdade de tratamento [41].

72. Para exemplificar as minhas afirmações, considero que o exemplo utilizado pela advogada-geral E. Sharpston nas suas Conclusões no processo Teglgaard é pertinente [42]: supondo que os agricultores A, B e C cultivam superfícies iguais e que cada um tem direito a 10 000 euros de ajudas diretas no ano 1. Todos incorrem exatamente no mesmo incumprimento das regras de condicionalidade no ano 1, mas as infrações não são descobertas nesse ano.

73. No ano 2, o agricultor A cessa a atividade agrícola e transmite a sua exploração para outro agricultor. O agricultor B continua a cultivar a mesma exploração e a beneficiar do mesmo montante (10 000 euros) de ajudas diretas. O agricultor C aumenta a dimensão da sua exploração e, consequentemente, beneficia de um montante superior de ajudas diretas.

74. As infrações são descobertas no decurso do ano 3. As autoridades nacionais competentes efetuam as devidas «constatações» relativamente aos incumprimentos e aplicam medidas de redução das ajudas diretas para cada agricultor em 3 %, calculada com base nos montantes totais de ajudas diretas a que cada agricultor tem direito no ano 3.

75. Em consequência, o agricultor A (que não beneficia de ajudas diretas no ano 3 porque cessou a sua atividade agrícola) fica sujeito a uma redução do pagamento direto de 3 % × 0. Fica impune. O agricultor B, que ainda cultiva a mesma superfície que cultivava no ano 1 e tem direito a 10 000 euros de pagamentos diretos no ano 3, fica sujeito a uma redução dos pagamentos diretos a que tem direito de 3 % × 10 000 euros, ou seja, 300 euros. A sanção que lhe é aplicada é de montante idêntico à que lhe teria sido aplicada se o ano da verificação da infração tivesse sido adotado como base para o cálculo da redução da ajuda em 3 %. O agricultor C aumentou, de facto, muito significativamente a sua exploração e tem direito a 100 000 euros de pagamentos diretos no ano 3. Consequentemente, a sanção que lhe é aplicada pelo incumprimento no ano 1 é uma redução de 3 000 euros nos pagamentos diretos a que tem direito no ano 3.

76. Observa-se que a aplicação da metodologia baseada no *ano da constatação* resulta na imposição de sanções muito diferentes aos três agricultores, A, B e C (respetivamente de 0 euros, 300 euros e 3 000 euros), relativas *exatamente ao mesmo incumprimento das regras de condicionalidade* no ano 1. Ora, esse resultado não é compatível com a finalidade do Regulamento n.º 1306/2013 nem com o princípio da proporcionalidade [43].

77. Tendo em conta o que precede, há que, por um lado, rejeitar o argumento apresentado pela Comissão sobre a finalidade do Regulamento n.º 1306/2013. É certo que as sanções administrativas sob a forma de reduções de pagamentos devem ser dissuasivas e efetivas, o que decorre do considerando 57 do Regulamento n.º 1306/2013. Todavia, este objetivo geral não pode, atendendo ao que acabei de explicar, justificar a utilização do ano da constatação para o cálculo das reduções. Por outro lado, no que respeita ao argumento avançado pelos Governos neerlandês, alemão e sueco

39 Acórdão Teglgaard, n.os 40 a 43.

40 V. Acórdão Teglgaard, n.os 49 a 51.

41 V. Acórdão Teglgaard, n.os 48, 52 e 53.

42 C-239/17, EU:C:2018:328, n.os 90 a 94.

43 V. Acórdão Teglgaard n.os 43 e 49 a 51.

relativo ao facto de ser mais difícil, na prática, utilizar *o ano da ocorrência* como base de cálculo do que o *ano da constatação*, é forçoso concluir, mesmo admitindo que este argumento esteja correto, que tais dificuldades de ordem administrativa ou prática não podem ser invocadas em apoio de uma interpretação contrária à finalidade das disposições em causa [44].

3. Quanto à génese das disposições em causa

78. Tendo o Regulamento n.º 1306/2013 sido adotado antes de ter sido proferido o Acórdão Teglgaard, o legislador não teve oportunidade de referir expressamente se pretendia manter ou alterar o ano relativamente ao qual devem ser calculadas as reduções dos pagamentos diretos previsto pela antiga regulamentação, tal como interpretada no Acórdão Teglgaard. Assim sendo, nenhum elemento relativo à génese do artigo 97.º, n.º 1, e do artigo 99.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 permite, a meu ver, considerar que o legislador pretendeu alterar a regulamentação neste ponto.

79. Com efeito, no que diz respeito, em primeiro lugar, aos considerandos do Regulamento n.º 1306/2013, constato que estes não referem o método de cálculo das reduções. Nada nos considerandos do Regulamento n.º 1306/2013 permite, portanto, considerar que o legislador quis alterar as regras anteriores relativas a este ponto. Pelo contrário, à semelhança do Governo dinamarquês e do Parlamento, considero que o considerando 57 do Regulamento n.º 1306/2013 parece indicar que o legislador *não pretendia* alterar as regulamentações anteriores. Assim, decorre deste considerando relativo ao sistema de condicionalidade que o Regulamento n.º 1306/2013 visa, «[p]or razões de coerência, […] *agrupar* as disposições pertinentes da União num único instrumento jurídico» [45], o que dá a entender que o legislador não pretendia alterar o sistema de redução em caso de incumprimento das regras de condicionalidade.

80. No que respeita, em segundo lugar, aos trabalhos preparatórios do Regulamento n.º 1306/2013, saliento que, mesmo que estes trabalhos fizessem sobressair a vontade do legislador de alterar o método de cálculo das reduções, essa intenção não poderia, a meu ver, ser determinante para a interpretação das disposições em causa, na medida em que não está expressa na própria regulamentação, a saber, nem nas disposições, nem nos considerandos do Regulamento n.º 1306/2013, nem na finalidade das regras em causa [46].

81. Contudo, seja como for, não considero, contrariamente à Comissão, que se possa deduzir dos trabalhos preparatórios do artigo 99.º do Regulamento n.º 1306/2013 que o legislador pretendia alterar o método de cálculo das reduções. Recordo que a Comissão considera que é esta disposição, e não o artigo 97.º, n.º 1, deste regulamento, que regula o ano relativamente ao qual devem ser calculadas as reduções dos pagamentos diretos.

44 V., neste sentido, Acórdão de 21 de fevereiro de 1991, Alemanha/Comissão (C-28/89, EU:C:1991:67, n.º 18) e Conclusões da advogada-geral E. Sharpston no processo Teglgaard e Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:328, n.ºs 60, 82 e 83).

45 O sublinhado é meu. Recordo que, antes da entrada em vigor do Regulamento n.º 1306/2013, as disposições em matéria de sanções por incumprimento das regras de condicionalidade estavam previstas no Regulamento n.º 73/2009, relativo ao apoio direto aos agricultores. Na reforma da PAC, certas disposições comuns aos diferentes tipos de ajudas foram integradas no Regulamento n.º 1306/2013, relativo ao financiamento da PAC, que é, portanto, um regulamento dito «horizontal». Foi neste contexto que o legislador integrou as regras em matéria de condicionalidade no Regulamento n.º 1306/2013.

46 V., igualmente, neste sentido, Conclusões do advogado-geral M. Bobek no processo BV (C-129/19, EU:C:2020:375, n.ºs 118 a 123) e no processo Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:319, n.ºs 61 a 63).

82. A este respeito, observo que é certo que o artigo 99.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 foi alterado durante o processo legislativo, dado que a versão inicial desta disposição na proposta da Comissão fazia referência ao *ano da ocorrência*[47], ao passo que a versão definitiva desta disposição faz referência ao *ano da constatação*. Contrariamente ao que alega a Comissão, nada nos trabalhos preparatórios permite, todavia, concluir que o legislador, com esta alteração introduzida nas reuniões tripartidas sob proposta da Comissão[48], quis alterar o ano pertinente para o *cálculo* das reduções em relação à antiga regulamentação.

83. Para sustentar a sua posição, a Comissão apresentou documentos *internos* que permitem considerar que era essa a sua intenção quando propôs a alteração: a Comissão era da opinião de que o cálculo das reduções era abrangido pelo artigo 99.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 e que também não se devia utilizar o ano da *ocorrência*, mas o ano da *constatação*, por ser demasiado difícil determinar o ano em que ocorreu o incumprimento das regras de condicionalidade[49].

84. Todavia, é forçoso constatar com o Parlamento e o Conselho que nenhum elemento nos trabalhos preparatórios (públicos) do Regulamento n.º 1306/2013 permite concluir que estes dois colegisladores tinham sido informados desta alegada motivação e que a tinham partilhado ao aceitar a alteração[50]. Daqui resulta que o referido documento interno não pode servir de fonte de interpretação. Por outro lado, como salientam o Parlamento e o Conselho, a alteração proposta pela Comissão poderia explicar-se pela sua vontade de assegurar a coerência com o conteúdo da antiga disposição relativa à imputação, a saber, o artigo 70.º, n.º 8, alínea a), do Regulamento de Aplicação n.º 1122/2009.

85. Tendo em conta todas as considerações precedentes, concluo que o legislador *não* pretendeu alterar o método de cálculo das reduções no âmbito do Regulamento n.º 1306/2013.

4. Conclusão sobre a interpretação do Regulamento n.º 1306/2013

86. Resulta de todas as considerações acima expostas que o artigo 97.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 deve ser interpretado no sentido de que as reduções dos pagamentos por incumprimento das regras de condicionalidade devem ser *calculadas* com base nos pagamentos concedidos ou a conceder no ano em que *ocorreu* esse incumprimento, ao passo que o artigo 99.º, n.º 1, deste regulamento deve ser interpretado no sentido de que as reduções dos pagamentos diretos assim calculadas são *imputadas* aos pagamentos concedidos ou a conceder no ano civil em que é *constatado* o referido incumprimento.

47 Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao financiamento, à gestão e à vigilância da política agrícola comum [COM(2011) 628 final]. O artigo 99.º, n.º 1, da referida proposta referia-se mais especificamente ao «ano ou anos civis em questão». Como é explicado no n.º 56 das presentes conclusões, esta referência corresponde ao ano da ocorrência.

48 Os três colegisladores confirmaram que a alteração foi introduzida nas reuniões tripartidas sob proposta da Comissão.

49 Resulta deste documento interno da Comissão datado de 15 de maio de 2013, relativo ao artigo 99.º, n.º 1, da proposta de regulamento, que «[…] the current text as regards the calculation of reductions refers to the occurrence of the non-compliance. This could be difficult to establish. Therefore, if possible, [paragraph 1 of Article 99] should be amended by introducing a reference to the year of the finding».

50 Tanto quanto sei, e como alegaram o Conselho e o Parlamento, a alteração é apenas mencionada em dois documentos públicos do Conselho. Porém, nenhuma intenção do legislador quanto à introdução de uma alteração pode ser deduzida dos mesmos. No primeiro documento, com a referência 10204/13 ADD1 e datado de 7 de junho de 2013, o comentário relativo ao artigo 99.º, n.º 1, refere: «Open — revised text in preparation. That text will provide that the reduction would be applied to claims lodged during the calendar year of the finding». Como já expliquei no n.º 61 das presentes conclusões, o termo «aplicar» («applied» em língua inglesa) pode significar tanto o cálculo como a imputação da redução. No segundo documento, com a referência 10204/13 REV e datado de 14 de junho de 2013, este comentário é substituído pela redação do artigo 99.º, n.º 1, tal como foi adotado, o que também não permite apreender a motivação do legislador.

E. Quanto à interpretação do Regulamento de Execução n.º 809/2014

87. No que respeita ao artigo 73.º, n.º 4, alínea a), do Regulamento de Execução n.º 809/2014, constato que a redação desta disposição é, em substância, idêntica à do artigo 99.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013. Enquanto disposição do regulamento de execução, o artigo 73.º, n.º 4, alínea a), do Regulamento de Execução n.º 809/2014 deve, portanto, ser interpretado em conformidade com o artigo 99.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013. Daqui resulta que o artigo 73.º, n.º 4, alínea a), do Regulamento de Execução n.º 809/2014 deve igualmente ser interpretado no sentido de que as reduções dos pagamentos diretos são *imputadas* aos pagamentos recebidos ou a receber no ano civil em que é *constatado* o incumprimento das regras de condicionalidade [51].

V. Conclusão

88. À luz de todas as considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda à questão submetida pelo College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Recurso do Contencioso Administrativo em matéria económica, Países Baixos) do seguinte modo:

1) O artigo 97.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da Política Agrícola Comum e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1200/2005 e n.º 485/2008 do Conselho, deve ser interpretado no sentido de que as reduções dos pagamentos diretos por incumprimento das regras de condicionalidade devem ser calculadas com base nos pagamentos concedidos ou a conceder no ano em que ocorreu esse incumprimento.

2) O artigo 99.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da Política Agrícola Comum e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 e n.º 485/2008 do Conselho, e o artigo 73.º, n.º 4, proémio e alínea a), do Regulamento de Execução (UE) n.º 809/2014 da Comissão, de 17 de julho de 2014, que estabelece as normas de aplicação do Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito ao sistema integrado de gestão e de controlo, às medidas de desenvolvimento rural e à condicionalidade, devem ser interpretados no sentido de que as reduções dos pagamentos diretos assim calculadas são imputadas aos pagamentos concedidos ou a conceder no ano civil em que é constatado o incumprimento das regras de condicionalidade.

51 O facto de a Comissão, na adoção do artigo 73.º, n.º 4, alínea a), do Regulamento de Execução n.º 809/2014, ser aparentemente da opinião de que o artigo 99.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 tinha por objeto não a imputação mas o cálculo da redução explica que esta disposição se limita a reproduzir o conteúdo do artigo 99.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013.