Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
LAILA MEDINA
apresentadas em 24 de fevereiro de 2022 [1]

Processo C-36/21

Sense Visuele Communicatie en Handel vof
contra
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Ministra da Agricultura, Natureza e Qualidade Alimentar)

[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 — Regulamento n.º 1307/2013 — Pagamentos diretos — Atribuição de direitos ao pagamento — Artigo 30.º, n.º 6 — Reserva nacional para jovens agricultores — Artigo 50.º, n.º 2, alínea b) — Conceito de "jovens agricultores" — Informação incorreta — Confiança legítima ao abrigo do direito nacional — Pedido de indemnização — Compatibilidade com o direito da União»

Introdução

1. O presente pedido de decisão prejudicial tem por objeto o princípio da proteção da confiança legítima ao abrigo do direito da União e a forma como este se relaciona com esse mesmo princípio ao abrigo do direito nacional. O pedido de decisão prejudicial surge no âmbito de uma ação de indemnização intentada contra a autoridade nacional responsável pela aplicação da regulamentação agrícola da União Europeia nos Países Baixos. Em substância, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o princípio da proteção da confiança legítima, reconhecido na ordem jurídica nacional, pode ser invocado como fundamento para a reparação de um alegado dano, quando o princípio análogo ao abrigo do direito da União não pode ser invocado.

2. Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Sense Visuele Communicatie en Handel vof (a seguir «Sense Visuele») à Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Ministra da Agricultura, Natureza e Qualidade Alimentar; a seguir «Ministra»). O litígio tem por objeto o pedido de indemnização, apresentado pela Sense Visuele, pelos danos que

[1] Língua original: inglês.

alegadamente sofreu devido às informações incorretas fornecidas pela autoridade neerlandesa relativamente ao conceito de «jovens agricultores» que figura no artigo 50.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1307/2013 [2].

Quadro jurídico

3. O Regulamento n.º 1307/2013 estabelece as regras comuns relativas aos pagamentos concedidos diretamente aos agricultores ao abrigo dos regimes de apoio enumerados no seu anexo I [3]. Enuncia igualmente regras específicas relativas a esses regimes, nomeadamente, um pagamento de base para os agricultores (a seguir «regime de pagamento de base»), um pagamento para os agricultores que observam práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente (a seguir «pagamento por ecologização») e um pagamento para os jovens agricultores que iniciam a sua atividade agrícola (a seguir «pagamento para os jovens agricultores») [4].

4. Em particular, o pagamento de base oferece um nível mínimo de apoio salarial aos agricultores envolvidos em atividades agrícolas. O pagamento é efetuado anualmente aos agricultores, mediante ativação dos direitos ao pagamento que detêm, e é calculado com base nos hectares elegíveis de terra que estes declararem [5].

5. O pagamento de base deve ser completado por outros pagamentos diretos, os quais estão orientados para questões específicas ou tipos específicos de beneficiários [6]. A titularidade de direitos ao pagamento ao abrigo do regime de pagamento de base é, portanto, uma condição prévia para receber apoio ao abrigo dos restantes regimes estabelecidos pelo Regulamento n.º 1307/2013, como o pagamento por ecologização e o pagamento para os jovens agricultores [7].

6. Os direitos ao pagamento foram inicialmente atribuídos aos agricultores ativos [8] que se candidataram, para o efeito, durante o primeiro ano de implementação do regime de pagamento de base, isto é 2015 [9]. Desde então, estes direitos podem ser obtidos através das reservas nacionais ou regionais estabelecidas pelos Estados-Membros [10] e/ou podem ser transferidos entre agricultores [11].

[2] 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).

[3] Artigo 1.º, alínea a) do Regulamento n.º 1307/2013. Os pagamentos diretos são efetuados na íntegra, desde que os agricultores respeitem os limiares base relativos ao ambiente, alterações climáticas, boas condições agrícolas e ambientais da terra, saúde pública, saúde animal, saúde vegetal e bem-estar animal, denominados de «condicionalidade». As normas relativas à «condicionalidade» estão previstas no 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 (CE) n.º 485/2008 do Conselho (JO 2013, L 347, p. 549).

[4] Artigo 1.º, alínea b) e anexo I do Regulamento n.º 1307/2013.

[5] Artigos 32.º e 33.º do Regulamento n.º 1307/2013.

[6] Artigo 21.º do Regulamento (CE) n.º 1307/2013. V., também, Comissão Europeia, «Direct payments. Basic payment scheme» (Pagamentos diretos. Regime de pagamento de base), março de 2016, p. 1, disponível em https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/basic-payment-scheme_en.pdf.

[7] Artigo 43.º e artigo 50.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1307/2013.

[8] Artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 1307/2013.

[9] V. considerando 21 do Regulamento n.º 1307/2013, bem como os artigos 21.º, n.º 1, alínea a) e artigo 24.º do mesmo.

[10] Artigo 30.º, n.º 1 e 2 do Regulamento n.º 1307/2013.

[11] Artigo 34.º do Regulamento (CE) n.º 1307/2013.

7. Para efeitos do presente processo, importa ter presente que o artigo 30.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1307/2013, prevê que os Estados-Membros devem utilizar as suas reservas nacionais ou regionais para atribuir direitos ao pagamento, prioritariamente, a jovens agricultores e a agricultores que iniciam a sua atividade agrícola. Este artigo remete, no seu n.º 11, para o artigo 50.º, n.º 2, alínea b) do Regulamento n.º 1307/2013, o qual define «jovens agricultores» como pessoas singulares que, nomeadamente, «não tenham mais de 40 anos de idade no ano da apresentação do pedido [ao abrigo do regime de pagamento de base]».

Matéria de facto, procedimento e questão prejudicial

8. A Sense Visuele é uma sociedade em nome coletivo com dois sócios, A e B, que explora uma exploração de engorda de suínos desde 2017. Em 21 de janeiro de 2018, A fez 41 anos.

9. Em 15 de março e 5 de abril de 2018, a Sense Visuele apresentou vários pedidos de informação ao Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (Serviço Nacional para o Empreendedorismo nos Países Baixos; a seguir «RVO»), a agência responsável pela execução da Política Agrícola Comum da União nos Países Baixos. Em substância, uma vez que a Sense Visuele não era titular de direitos ao pagamento para o ano de 2018, pretendia saber se e como os poderia obter da Nationale reserve voor Jonge landbouwers (Reserva Nacional para os Jovens Agricultores, Países Baixos; a seguir «reserva nacional»).

10. O RVO indicou à Sense Visuele que esta seria elegível para os direitos ao pagamento a título da reserva nacional porque A tinha tido, em algum momento em 2018, menos de 41 anos. De facto, de acordo com as informações fornecidas à data no sítio Internet do RVO, para ser qualificada de «jovem agricultor» para efeitos do Regulamento n.º 1307/2013 a pessoa em causa deveria ter menos de 41 anos no ano de apresentação do pedido. O RVO confirmou subsequentemente essa informação em correio eletrónico dirigido à Sense Visuele.

11. Em 5 de abril de 2018, a Sense Visuele apresentou pedidos de atribuição de direitos ao pagamento a título da reserva nacional com o fundamento de que A era um jovem agricultor, tendo igualmente apresentado pedidos para os regimes de pagamento de base, de pagamento por ecologização e de pagamento aos jovens agricultores. Paralelamente, não procurou adquirir esses direitos por via de transferência de um terceiro titular.

12. Por Decisões de 2 e 4 de janeiro de 2019, posteriormente confirmadas por Decisão de 22 de março de 2019, a Ministra indeferiu os pedidos da Sense Visuele. A Ministra precisou que, segundo o artigo 50.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 1307/2013, um jovem agricultor é uma pessoa que, durante o ano de apresentação de pedido, não tem mais de 40 anos. Uma vez que A tinha 41 anos em 2018, não preenchia o requisito de idade previsto nessa disposição e, portanto, não podia beneficiar dos direitos ao pagamento a título da reserva nacional. Além disso, visto que a Sense Visuele não tinha obtido quaisquer direitos ao pagamento para o ano de 2018, os seus pedidos referentes ao pagamento de base e pagamento por ecologização tinham de ser indeferidos. Por último, a Ministra declarou que a Sense Visuele não podia invocar o princípio da proteção da confiança legítima ao abrigo do direito da União, independentemente da sua boa-fé. A este respeito, a Ministra salientou, ao abrigo da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, que o princípio da proteção da confiança legítima não pode ser invocado em relação a uma disposição inequívoca do direito da União, como é o caso do artigo 50.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 1307/2013.

13. A Sense Visuele interpôs recurso de anulação da Decisão de 22 de março de 2019 junto College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Recurso do Contencioso Administrativo em Matéria Económica, Países Baixos) pedindo uma indemnização à Ministra pelo dano financeiro que alega ter sofrido devido às informações incorretas prestadas pelo RVO.

14. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o litígio no processo principal não tem por objeto a atribuição de direitos ao pagamento a título da reserva nacional à Sense Visuele. Trata-se, ao invés, de saber se, ao não se oferecer para reparar o dano alegadamente sofrido, a Ministra atuou em violação do princípio da proteção da confiança legítima. A este respeito, esse mesmo órgão jurisdicional salienta que resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça da União Europeia que o princípio da proteção da confiança legítima ao abrigo do direito da União não pode ser invocado quando diz respeito a uma disposição inequívoca do direito da União, como é o caso do artigo 50.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 1307/2013. Todavia, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre se o direito da União se opõe a que a Sense Visuele obtenha, no âmbito de uma ação de indemnização, uma compensação fundada no princípio da proteção da confiança legítima ao abrigo do direito neerlandês.

15. Foi nestas circunstâncias que o College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Recurso do Contencioso Administrativo em Matéria Económica) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O direito da União Europeia opõe-se a que se avalie, à luz do princípio da proteção da confiança legítima do direito nacional, se um órgão administrativo nacional criou expectativas em violação de uma disposição do direito da União Europeia, e agiu, portanto, ilegalmente, nos termos do direito nacional, por não ter indemnizado o particular pelos danos que este sofreu como consequência da ilegalidade cometida, se o particular não puder invocar o princípio da proteção da confiança legítima do direito da União, por se tratar de uma disposição inequívoca do direito da União Europeia?»

16. O pedido de decisão prejudicial foi registado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 22 de janeiro de 2020. Foram apresentadas observações escritas pela Sense Visuele, pelos Governos neerlandês e espanhol, bem como pela Comissão Europeia. Não se realizou audiência neste processo.

Análise

17. Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o direito da União se opõe a que o princípio da proteção da confiança legítima, tal como consagrado no direito nacional, seja invocado como fundamento para que um demandante obtenha uma indemnização da autoridade nacional encarregada da aplicação das normas da União, quando esse mesmo princípio, conforme reconhecido na ordem jurídica da União, não pode ser invocado por se tratar de uma disposição inequívoca de direito da União.

18. A título preliminar, há que recordar que o princípio da proteção da confiança legítima figura entre os princípios fundamentais da União Europeia [12]. O referido princípio confere direitos aos particulares [13], definidos como qualquer pessoa que se encontre na situação em que uma autoridade administrativa criou uma confiança fundada nas informações precisas que

[12] Acórdão de 14 de março de 2013, *Agrargenossenschaft Neuzelle* (C-545/11, EU:C:2013:169, n.º 23 e jurisprudência referida).

[13] V., neste sentido, Acórdão de 19 de maio de 1992, *Mulder e o./Conselho e Comissão* (C-104/89 e C-37/90, EU:C:1992:217, n.º 15).

forneceu [14]. A este respeito, o princípio exige que se determine se a conduta da autoridade administrativa em causa criou uma confiança razoável e, em caso afirmativo, se essa confiança é legítima [15].

19. O princípio da proteção da confiança legítima ao abrigo do direito da União não vincula apenas as instituições e organismos da União Europeia. Os Estados-Membros estão igualmente obrigados a respeitar este princípio quando adotam medidas através das quais aplicam normas da União [16]. Em matéria de Política Agrícola Comum, o Tribunal de Justiça tem reiteradamente decidido que o princípio da proteção da confiança legítima deve ser respeitado por toda e qualquer autoridade nacional encarregada de aplicar direito da União [17].

20. Contudo, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o princípio da proteção da confiança legítima deve ser aplicado em conformidade com as normas do direito da União [18]. Este princípio não pode ser invocado contra uma disposição do direito da União inequívoca, sendo que a conduta de uma autoridade nacional responsável pela aplicação do direito da União, que age em violação desse direito, não pode gerar num particular a confiança legítima de que pode beneficiar de um tratamento contrário ao direito da União [19].

21. No caso em apreço, resulta da decisão de reenvio, em primeiro lugar, que, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, as informações incorretas fornecidas pelo RVO, que devem ser entendidas como expressão da opinião da Ministra, levaram a que a Sense Visuele apresentasse um pedido de atribuição de direitos ao pagamento, em vez de os adquirir de um terceiro titular, via transferência. Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio entende que a Sense Visuele pode ter sofrido um dano causado pela confiança legítima criada pelo RVO, o que a impediu de obter direitos ao pagamento para o ano de 2018 e, consequentemente, o pagamento de base e o pagamento por ecologização. Segundo esse órgão jurisdicional, o dano sofrido pela Sense Visuele consiste na perda dos pagamentos que a Ministra se recusou a atribuir, após dedução do custo dos direitos que teria de ter adquirido de um terceiro titular como condição prévia à obtenção de ambos os pagamentos.

22. Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio não põe em causa o facto de o princípio da proteção da confiança legítima ao abrigo do direito da União vincular a Ministra no momento em que esta adotou a Decisão de 22 de março de 2019. Na decisão de reenvio, esse órgão jurisdicional explica, de facto, que foi no âmbito da aplicação da regulamentação agrícola da União nos Países Baixos, nomeadamente dos regimes de pagamento direto previstos no Regulamento n.º 1307/2013 [20] que a Ministra recusou a atribuição de direitos ao pagamento à Sense Visuele e indeferiu os seus pedidos referentes ao pagamento de base, pagamento por ecologização e pagamento para jovens agricultores. Dito isto, o órgão jurisdicional de reenvio considera que o artigo 50.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 1307/2013 constitui uma disposição inequívoca do

[14] Acórdão de 7 de agosto de 2018, *Administratīvā rajona tiesa* (C-120/17, EU:C:2018:638, n.º 50 e jurisprudência referida).

[15] Acórdão de 7 de agosto de 2018, *Administratīvā rajona tiesa* (C-120/17, EU:C:2018:638, n.º 51 e jurisprudência referida).

[16] Acórdão de 7 de agosto de 2018, *Administratīvā rajona tiesa* (C-120/17, EU:C:2018:638, n.º 48 e jurisprudência referida).

[17] V. Acórdãos de 26 de abril de 1988, *Krücken* (316/86, EU:C:1988:201, n.º 22), e de 1 de abril de 1993, *Lageder e o.* (C-31/91 a C-44/91, EU:C:1993:132, n.º 33).

[18] Acórdãos de 13 de março de 2008, *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening e o.* (C-383/06 a C-385/06, EU:C:2008:165, n.º 53), e de 20 de junho de 2013, *Agroferm* (C-568/11, EU:C:2013:407, n.º 51 e jurisprudência referida). V., também, Conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo *Agroferm* (C-568/11, EU:C:2013:35, n.º 55).

[19] Acórdão de 7 de agosto de 2018, *Administratīvā rajona tiesa* (C-120/17, EU:C:2018:638, n.º 52 e jurisprudência referida).

[20] V., neste sentido, artigo 2.º, n.ºs 1 e 2 do Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (Regulamento de aplicação dos pagamentos diretos da Política Agrícola).

direito da União [21]. Daqui resulta que, para esse órgão jurisdicional, a Sense Visuele não pode, evidentemente, invocar o princípio da proteção da confiança legítima ao abrigo do direito da União para reclamar direitos ao pagamento a título da reserva nacional.

23. Não obstante, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se existe alguma margem para a Sense Visuele invocar, numa ação de indemnização nacional contra a Ministra, o princípio da proteção da confiança legítima tal como consagrado na ordem jurídica nacional, com o objetivo de obter uma reparação dos danos sofridos.

24. Por uma questão de clareza, há que salientar que a questão prejudicial não surge de uma ação de indemnização na qual um demandante invoca o princípio da responsabilidade do Estado por violação do direito da União [22]. Na realidade, o caso em apreço tem por objeto uma situação na qual a autoridade neerlandesa se recusou acertadamente a atribuir direitos ao pagamento à Sense Visuele, com o fundamento de que nenhum dos seus sócios preenchia o requisito de idade previsto no artigo 50.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 1307/2013 e de que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o princípio da proteção da confiança legítima ao abrigo do direito da União não podia ser invocado contra essa disposição.

25. Importa, igualmente, salientar que a questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio não tem por objeto a aplicação do princípio da proteção da confiança legítima ao abrigo do direito nacional como base jurídica para fazer valer direitos ao pagamento ao abrigo do Regulamento n.º 1307/2013.

26. De facto, como sublinha a Comissão nas suas observações escritas, esta possibilidade deve ser afastada, desde logo, com base na jurisprudência do Tribunal de Justiça, segundo a qual o princípio da proteção da confiança legítima não pode ser aplicado a normas do direito da União, nomeadamente, aquelas que são precisas e inequívocas, como já foi mencionado no n.º 20 das presentes conclusões [23]. Isto implica que, perante uma situação como a que está em causa no processo principal, o princípio da proteção da confiança legítima ao abrigo do direito nacional não pode suplantar esse mesmo princípio ao abrigo do direito da União com o objetivo de obter os direitos e benefícios previstos pelo Regulamento n.º 1307/2013. Caso contrário, de um ponto de vista formal, o princípio da proteção da confiança legítima ao abrigo do direito nacional constituir-se-ia como um critério determinante para a aplicabilidade deste Regulamento, o que conduziria à primazia do direito nacional sobre o direito da União e, consequentemente, a uma violação o princípio do primado do direito da União.

27. Por outro lado, recordo que, ao abrigo do princípio do primado do direito da União, não pode permitir-se que normas e princípios de direito nacional lesem a eficácia e a unidade do direito da União no território de um Estado-Membro [24].

28. Em circunstâncias como as do caso em apreço, em primeiro lugar, a plena eficácia do direito da União exige que o princípio da proteção da confiança legítima ao abrigo do direito nacional não sirva para contornar os requisitos a preencher pelos agricultores de modo a obterem direitos ao pagamento nos termos do Regulamento n.º 1307/2013. Caso contrário, este princípio de direito

[21] O órgão jurisdicional de reenvio, as partes no processo principal e as partes interessadas que apresentaram observações perante o Tribunal de Justiça estão de acordo quanto ao facto de o artigo 50.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 1307/2013 constituir uma disposição inequívoca do direito da União no que respeita ao requisito de idade fixado.

[22] V., neste sentido, Acórdão de 19 de novembro de 1991, Francovich e o. (C-6/90 e C-9/90, EU:C:1991:428).

[23] V., a título exemplificativo, Acórdão de 20 de dezembro de 2017, *Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse* (C-516/16, EU:C:2017:1011, n.ºs 69 a 74).

[24] Acórdão de 21 de dezembro de 2021, *Randstad Italia* (C-497/20, EU:C:2021:1037, n.º 52 e jurisprudência referida).

nacional serviria para atribuir direitos a agricultores não elegíveis e, subsequentemente, para financiar medidas que, de acordo com as regras setoriais aplicáveis, não deveriam ser implementadas. Como salientou a advogada-geral Juliane Kokott nas suas Conclusões no processo *Agroferm* [25], isto acabaria por afetar os interesses financeiros do orçamento da União Europeia, que é um dos principais efeitos que o quadro jurídico da União Europeia aplicável a áreas de política de gestão partilhada, como a Política Agrícola Comum, procura evitar [26].

29. Em segundo lugar, em consonância com a posição da advogada-geral Juliane Kokott nas mesmas conclusões, que subscrevo, importa salientar que, se fosse possível invocar o princípio de direito nacional da proteção da confiança legítima para obter benefícios e direitos provenientes de legislação da União Europeia — como por exemplo do Regulamento n.º 1307/2013 — isso poderia, em última instância, resultar em divergências na aplicação dessa legislação nos vários Estados-Membros [27]. Trata-se aqui de uma consideração que diz respeito à unidade do direito da União e à sua aplicação uniforme no território da União. De facto, dado que o alcance do princípio da proteção da confiança legítima em cada ordem jurídica interna pode variar, sendo alguns Estados-Membros mais favoráveis que outros no que diz respeito a tal proteção no seu ordenamento jurídico [28], pessoas singulares e coletivas poderiam ser objeto de um tratamento diferente para efeitos da aplicação do Regulamento n.º 1307/2013. Isso poderia conduzir a distorções de concorrência simultâneas nos Estados-Membros devido ao facto de determinadas pessoas singulares e coletivas serem beneficiadas em relação a outras.

30. Daqui resulta que, por razões relacionadas com o primado do direito da União, assim como com a sua eficácia e unidade, quando uma autoridade nacional tenha criado uma confiança contrária a uma disposição inequívoca do direito da União, o particular não pode, com base no princípio da proteção da confiança legítima ao abrigo do direito nacional, procurar beneficiar dos direitos conferidos por essa disposição.

31. A dúvida persiste quanto à questão de saber se essas mesmas considerações impedem que o princípio da proteção da confiança legítima ao abrigo do direito nacional sirva de fundamento para a obtenção de uma reparação dos danos causados por informações incorretas fornecidas pela autoridade nacional.

32. A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio salienta, corretamente, que, nas suas Conclusões no processo *Krücken* [29], o advogado-geral Giuseppe Mancini concluiu que, mesmo que uma parte lesada não possa invocar o princípio da proteção da confiança legítima para fazer valer direitos contrários ao direito da União, essa mesma parte não deve ser privada da «possibilidade de intentar, perante os órgãos jurisdicionais nacionais, uma ação de ressarcimento contra os serviços responsáveis pelo erro que, em sua opinião, lhe causou prejuízo». Em momento posterior, o advogado-geral Antonio Tizzano aderiu a esta mesma abordagem nos processos

[25] Conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo *Agroferm* (C-568/11, EU:C:2013:35, n.ºs 46 a 50).

[26] V., neste sentido, o considerando 39 do Regulamento n.º 1306/2013. V. igualmente artigo 63.º, n.ºs 1 e 2, alínea a) do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 e (UE) n.º 283/2014, e a Decisão n.º 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1).

[27] Conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo *Agroferm* (C-568/11, EU:C:2013:35, n.º 48).

[28] V., a este respeito, Supremo Tribunal Administrativo, Lituânia e ACA-Europe, *General Report. The Protection of Legitimate Expectations in Administrative Law and EU Law*, 2016, pp. 2 e seguintes, disponível em https://www.aca-europe.eu/seminars/2016_Vilnius/VIL_GeneralReport_en.pdf, que revela diferenças consideráveis na aplicação do princípio da proteção da confiança legítima entre os Estados-Membros.

[29] Conclusões do advogado-geral G. Mancini no processo *Krücken* (316/86, não publicado, EU:C:1988:78, p. 2231).

apensos *Flemmer e o.*[30] Nenhum dos advogados-gerais mencionou expressamente a base jurídica na qual a ação se pode basear. No entanto, as suas declarações só poderão ser lidas como um convite para agir em conformidade com o direito nacional e, em especial, com o princípio da proteção da confiança legítima tal como reconhecido nessa ordem jurídica[31].

33. Subsequentemente, no processo *Belovo*[32], relativo a certificados erradamente emitidos por uma autoridade nacional a um importador de produtos agrícolas provenientes de países terceiros, o Tribunal de Justiça declarou que as disposições do Regulamento da União Europeia aplicável não «constituem obstáculo a que [o importador], [quando se verifique que os certificados de importação] não deviam ter sido emitidos, eventualmente proponha, em conformidade com o direito nacional, uma ação para efetivação de responsabilidade contra o organismo emissor». O Tribunal de Justiça acrescentou que, no decurso dessa ação, se deveria ter em conta, nomeadamente, a confiança legítima do importador quanto a esses certificados.

34. Esta conclusão do Tribunal de Justiça resulta de uma referência expressa à legislação aplicável ao processo, a qual instituiu um regime dos certificados de importação, de exportação e de prefixação para os produtos agrícolas. Contudo, na minha opinião, o Acórdão *Belovo* demonstra que o Tribunal de Justiça reconhece que um pedido de indemnização ao abrigo do direito nacional pode decorrer de um comportamento ilegal de uma autoridade nacional, mesmo quando esta age no quadro do direito da União[33], sobretudo quando, na aplicação desse direito, são fornecidas informações incorretas.

35. De acordo com o que precede, e em conformidade com as posições do Governo neerlandês e da Comissão no caso em apreço, considero que o direito da União não se opõe a que uma pessoa singular ou coletiva intente uma ação de indemnização perante os órgãos jurisdicionais nacionais com base no dano sofrido devido a uma informação incorreta fornecida, a qual é contrária a uma disposição inequívoca do direito da União. Do mesmo modo, o direito da União não se opõe a que o princípio da proteção da confiança legítima, tal como foi consagrado no direito nacional, seja invocado com esse mesmo objetivo, desde que, como evidenciado no n.º 30 das presentes conclusões, o primado, a eficácia e a unidade do direito da União não sejam postos em causa.

36. A este respeito importa em primeiro lugar sublinhar que, a fim de evitar uma violação do princípio do primado do direito da União, a ação intentada perante o órgão jurisdicional nacional, baseada no princípio da proteção da confiança legítima, deve destinar-se exclusivamente a obter uma reparação do dano resultante das informações incorretas fornecidas pela autoridade nacional. Como já foi exposto no n.º 26 das presentes conclusões, esta ação não deve tentar fazer valer direitos contrários à disposição do direito da União em causa, uma vez que isso conduziria a uma situação em que o direito nacional constituiria uma base formal para a concessão de benefícios ao demandante, cuja obtenção lhe está vedada ao abrigo do direito da União.

37. A meu ver, esse requisito aparenta estar preenchido numa ação como a descrita pelo órgão jurisdicional de reenvio na decisão de reenvio, na qual a demandante não solicita a atribuição de direitos ao pagamento ao abrigo do Regulamento n.º 1307/2013. Ao invés, esta pede uma

[30] Conclusões do advogado-geral A. Tizzano nos processos apensos *Flemmer e o.* (C-80/99 a C-82/99, EU:C:2001:57, n.º 53).

[31] Note-se, a este respeito, que as conclusões dos advogados-gerais G. Mancini e A. Tizzano foram adotadas em resposta a questões prejudiciais especificamente relacionadas com a aplicação do princípio da proteção da confiança legítima.

[32] Acórdão de 16 de julho de 1992, *Belovo* (C-187/91, EU:C:1992:333, dispositivo).

[33] V., neste sentido, Acórdão de 27 de setembro de 1988, *Asteris e o.* (106/87 a 120/87, EU:C:1988:457, n.ºs 18 e 19). V. também Prechal. S. e Widdershoven, R.J.G.M., *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, 4.ª edição, Ars Aequi Libri, 2017, p. 227, também citado pelo órgão jurisdicional de reenvio.

indemnização pelas informações incorretas fornecidas pela autoridade nacional encarregada da aplicação da regulamentação agrícola da União, o que, no entender da demandante, a conduziu a apresentar um pedido para a atribuição de direitos ao pagamento em vez de os adquirir a um terceiro titular e, em última instância, motivou o indeferimento do seu pedido para o pagamento de base e para o pagamento por ecologização.

38. Em segundo lugar, na medida em que a ação fundada no princípio da proteção da confiança legítima ao abrigo do direito nacional foi intentada com o objetivo de obter uma reparação do dano e não com o objetivo de fazer valer direitos contrários a uma disposição inequívoca do direito da União, o risco de prejudicar a eficácia do direito da União não existe.

39. Quanto ao processo principal, resulta das informações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio que, ao abrigo do seu direito nacional, a ação de indemnização intentada perante si não pode conduzir à atribuição de direitos ao pagamento ao abrigo do Regulamento n.º 1307/2013, nem à concessão de qualquer pagamento em aplicação desse mesmo Regulamento. A demandante nessa ação não pode, portanto, beneficiar de direitos para os quais não é elegível ao abrigo do referido Regulamento. Assim sendo, não há risco de o orçamento da União ser utilizado em violação das normas do direito da União aplicáveis em matéria de Política Agrícola Comum. Ademais, como salienta o Governo neerlandês e a Comissão, qualquer ação de indemnização intentada ao abrigo do direito nacional e baseada numa conduta ilegal de uma autoridade nacional deve ser exclusivamente compensada pelo orçamento nacional. Consequentemente, tal ação não seria suscetível de produzir qualquer efeito prejudicial sobre fundos provenientes do orçamento da União Europeia, nem afetaria os seus interesses financeiros.

40. Posso ainda acrescentar que, relativamente ao requisito relativo à eficácia do direito da União, intentar uma ação de indemnização contra uma autoridade nacional, em circunstâncias como as do caso em apreço, é, na minha opinião, suscetível de contribuir para melhorar o regime da gestão partilhada entre os Estados-Membros e a União nos domínios de intervenção que impliquem a utilização dos fundos da União. De facto, tal circunstância pode incentivar as autoridades nacionais a fornecerem informações fiáveis quando estas são pedidas por pessoas singulares ou coletivas [34] e, em última análise, conduzir a uma aplicação mais eficaz das normas da União e da despesa pública.

41. Em terceiro lugar, no âmbito de uma ação de indemnização baseada no princípio da proteção da confiança legítima ao abrigo do direito nacional, não me parece que a unidade e a aplicação uniforme do direito da União possam ser postas em causa, ou que possa ocorrer uma distorção da concorrência nos Estados-Membros, no sentido avançado no n.º 29 das presentes conclusões.

42. A este respeito, o caso em apreço ilustra, por um lado, que, no âmbito de uma ação de indemnização baseada no princípio do direito nacional de proteção da confiança legítima, não deve ser atribuído ao demandante qualquer direito conferido pelo direito da União em detrimento de pessoas singulares comparáveis de outros Estados-Membros. Em particular, como sublinha a Comissão, tal demandante não obtém direitos ao pagamento ao abrigo de um mecanismo análogo à reserva nacional, do mesmo modo que agricultores que exercem atividades

[34] V., a este respeito, artigo 12.º e seguintes do Regulamento n.º 1306/2013, que estabelece o «Sistema de Aconselhamento Agrícola», que deve obrigatoriamente ser aplicado pelos Estados-Membros, de modo a fornecer informações aos agricultores, nomeadamente, no que se refere às regras da «condicionalidade» aplicáveis à Política Agrícola Comum. O RVO, parte interessada no litígio no processo principal, é, atualmente, a agência de execução responsável pelas obrigações do [Sistema de Aconselhamento Agrícola] nos Países Baixos.

agrícolas noutros Estados-Membros e que não preencham a condição de idade prevista no artigo 50.º, n.º 2, alínea b) do Regulamento n.º 1307/2013, também não obtêm esses direitos ou pagamentos.

43. Por outro lado, se a ação de indemnização da recorrente for julgada procedente, a indemnização recebida apenas cobrirá os danos sofridos em virtude das informações incorretas fornecidas pela autoridade nacional. Assim, contrariamente à posição defendida pelo Governo espanhol, não seria concedida à demandante qualquer vantagem em relação a outras empresas do mesmo setor. A este respeito, pode ser útil recordar que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça [35], as indemnizações que as autoridades nacionais podem ser condenadas a pagar a pessoas singulares ou coletivas, a título de ressarcimento de um prejuízo por elas causado, têm uma natureza jurídica fundamentalmente diferente da dos auxílios públicos atribuídos a determinadas empresas. Daqui resulta que, quando uma medida, como a que está em causa no caso em apreço, apenas concede uma indemnização a uma pessoa singular ou coletiva pelo dano sofrido devido a uma informação incorreta, não há que considerar que essa pessoa individual ou coletiva obteve uma vantagem, o que significa que o possível risco de distorção da concorrência entre Estados-Membros também pode ser afastado.

44. À luz do que precede, devo concluir que o direito da União não se opõe à aplicação do princípio da proteção da confiança legítima ao abrigo do direito nacional como fundamento para a reparação do dano alegado por um demandante contra a autoridade nacional encarregada da aplicação de normas do direito da União, quando esse princípio, conforme reconhecido na ordem jurídica da União, não possa ser invocado por se tratar de uma disposição inequívoca de direito da União. No entanto, para que assim seja, devem estar preenchidas as seguintes condições:

— em primeiro lugar, a ação intentada pelo demandante apenas deve ter por objeto a reparação do dano resultante das informações incorretas fornecidas pela autoridade nacional e não procurar fazer valer direitos decorrentes das normas da União;

— em segundo lugar, a eventual indemnização do dano resultante dessa ação deve ser exclusivamente coberta pelo orçamento nacional; e

— em terceiro lugar, a indemnização resultante da ação apenas deve cobrir o dano sofrido e não conferir ao demandante uma vantagem económica contrária ao direito da União.

45. Estas três condições, bem como os elementos que servem de base à ação de indemnização ao abrigo do princípio da proteção da confiança legítima do direito nacional, devem ser apreciados pelo órgão jurisdicional nacional.

[35] Acórdão de 27 de setembro de 1988, *Asteris e o.* (106/87 a 120/87, EU:C:1988:457, n.º 23). V., igualmente, Conclusões do advogado-geral N. Wahl no processo *Achema e o.* (C-706/17, EU:C:2019:38, n.º 52).

Conclusão

46. Com base na análise que precede, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à questão prejudicial submetida pelo College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Recurso do Contencioso Administrativo em Matéria económica, Países Baixos) do seguinte modo:

O direito da União não se opõe à aplicação do princípio da proteção da confiança legítima ao abrigo do direito nacional como fundamento para a reparação do dano alegado por um demandante contra a autoridade nacional encarregada da aplicação de normas do direito da União, quando esse princípio, conforme reconhecido na ordem jurídica da União, não possa ser invocado por se tratar de uma disposição inequívoca de direito da União, desde que:

— a ação intentada pelo demandante apenas tenha por objeto a reparação do dano resultante das informações incorretas fornecidas pela autoridade nacional e não procure fazer valer direitos decorrentes das normas da União;

— a eventual indemnização do dano resultante dessa ação seja exclusivamente coberta pelo orçamento nacional; e

— a indemnização resultante da ação apenas cubra o dano sofrido e não confira ao demandante uma vantagem económica contrária ao direito da União.