Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

17 de dezembro de 2020*

«Reenvio prejudicial — Política agrícola comum — Regulamento (UE) n.º 1307/2013 — Regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio — Regime de pagamento de base — Artigo 24.º, n.º 2, primeira frase — Conceito de "hectare elegível à disposição do agricultor" — Exploração ilícita da superfície em causa por um terceiro — Artigo 32.º, n.º 2, alínea b), ii) — Pedido de ativação de direitos ao pagamento para uma superfície florestada — Conceito de "superfície pela qual haja direito a pagamentos em 2008" — Regime de pagamento único ou regime de pagamento único por superfície»

No processo C-216/19,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal Administrativo de Berlim, Alemanha), por Decisão de 28 de fevereiro de 2019, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 11 de março de 2019, no processo

**WQ**

contra

**Land Berlin,**

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: L. Bay Larsen (relator), presidente de secção, C. Toader e M. Safjan, juízes,

advogado-geral: P. Pikamäe,

secretário: M. Krausenböck, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 25 de junho de 2020,

considerando as observações apresentadas:

– em representação de WQ, pelo próprio,

– em representação do Governo alemão, por J. Möller e D. Klebs, na qualidade de agentes,

– em representação do Governo espanhol, por S. Centeno Huerta, J. Ruiz Sánchez e A. Rubio González, na qualidade de agentes,

– em representação do Governo francês, por C. Mosser, na qualidade de agente,

* Língua do processo: alemão.

– em representação do Governo neerlandês, por M. K. Bulterman, J. Langer e J. M. Hoogveld, na qualidade de agentes,

– em representação da Comissão Europeia, por B. Hofstötter e A. Sauka, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

## Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do 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; retificação no JO 2016, L 130, p. 23).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe WQ ao Land Berlin (*Land* de Berlim, Alemanha) a respeito das regras aplicáveis no caso de um duplo pedido de atribuição de direitos ao pagamento relativos a uma mesma superfície elegível para a ajuda agrícola ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum (PAC), bem como das regras aplicáveis ao conceito de «hectare elegível» para efeitos de atribuição de direitos ao pagamento para uma superfície florestada.

### Quadro jurídico

#### *Regulamento (CE) n.º 1257/1999*

3 O artigo 31.º do Regulamento (CE) n.º 1257/1999 do Conselho, de 17 de maio de 1999, relativo ao apoio do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) ao desenvolvimento rural e que altera e revoga determinados regulamentos (JO 1999, L 160, p. 80), dispunha, no seu n.º 1, primeiro parágrafo:

«É concedido apoio à florestação das terras agrícolas, desde que as plantações sejam adaptadas às condições locais e compatíveis com o ambiente.»

#### *Regulamento (CE) n.º 1782/2003*

4 O Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho, de 29 de setembro de 2003, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores e altera os Regulamentos (CEE) n.º 2019/93, (CE) n.º 1452/2001, (CE) n.º 1453/2001, (CE) n.º 1454/2001, (CE) n.º 1868/94, (CE) n.º 1251/1999, (CE) n.º 1254/1999, (CE) n.º 1673/2000, (CEE) n.º 2358/71 e (CE) n.º 2529/2001 (JO 2003, L 270, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 479/2008 do Conselho, de 29 de abril de 2008 (JO 2008, L 148, p. 1), dispunha, no seu artigo 2.º, alínea a):

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

"Agricultor": a pessoa singular ou coletiva ou o grupo de pessoas singulares ou coletivas, qualquer que seja o estatuto jurídico que o direito nacional confira ao grupo e aos seus membros, cuja exploração se situe no território da Comunidade [Europeia], tal como definido no artigo [299.º CE], e que exerça uma atividade agrícola.»

5 O artigo 22.º deste regulamento, sob a epígrafe «Pedidos de ajuda», que consta do seu título II, intitulado «Disposições gerais», previa:

«1. O agricultor deve apresentar anualmente um pedido relativo aos pagamentos diretos sujeitos ao sistema integrado, indicando, se for caso disso:

– todas as parcelas agrícolas da exploração,

[…]

– o número de direitos aos pagamentos, e o respetivo montante,

– quaisquer outras informações previstas no presente regulamento ou pelo Estado-Membro em questão.

2. Os Estados-Membros podem decidir que o pedido de ajuda inclua apenas as alterações em relação ao pedido de ajuda do ano anterior. Os Estados-Membros devem distribuir formulários pré-preenchidos com base nas superfícies determinadas no ano anterior e fornecer documentos gráficos que localizem essas superfícies e, se for caso disso, indiquem a posição das oliveiras.

[…]»

6 O artigo 23.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Verificação das condições de elegibilidade», previa, nos seus n.ºs 1 e 2:

«1. Os Estados-Membros devem proceder a controlos administrativos dos pedidos de ajuda, nomeadamente à verificação da superfície elegível e dos correspondentes direitos aos pagamentos.

2. Os controlos administrativos devem ser completados por um sistema de controlos *in loco*, para verificação da elegibilidade para a ajuda. […]»

7 O artigo 25.º do mesmo regulamento, sob a epígrafe «Controlos relativos à condicionalidade», previa, no seu n.º 1:

«Os Estados-Membros procedem a controlos *in loco* para verificar o cumprimento, pelos agricultores, das obrigações referidas no capítulo 1.»

8 O artigo 33.º do Regulamento n.º 1782/2003, sob a epígrafe «Elegibilidade», que consta do capítulo 1 do título III do referido regulamento, enunciava, no seu n.º 1:

«Os agricultores têm acesso ao regime de pagamento único se:

a) Lhes tiver sido concedido um pagamento no período de referência definido no artigo 38.º, a título de pelo menos um dos regimes de apoio referidos no anexo VI […]

b) Tiverem recebido a exploração ou parte desta, por herança ou herança antecipada, de um agricultor que preenchia as condições referidas na alínea a); ou

c) Tiverem recebido um direito a pagamento a título da reserva nacional ou por transferência.»

9 O artigo 34.º deste regulamento, sob a epígrafe «Pedido», especificava, no seu n.º 3:

«Salvo em casos de força maior ou circunstâncias excecionais na aceção do n.º 4 do artigo 40.º, não são atribuídos quaisquer direitos aos agricultores referidos nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 33.º, nem aos que recebam direitos a pagamentos a título da reserva nacional, se estes não se candidatarem ao regime de pagamento único até 15 de maio do primeiro ano de aplicação deste regime.

[…]»

10 O artigo 44.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Utilização dos direitos ao pagamento», dispunha:

«1. Qualquer direito ligado a um hectare elegível dá direito ao pagamento do montante fixado pelo direito.

2. Por "hectare elegível", entende-se a superfície agrícola da exploração, com exceção das superfícies ocupadas por florestas ou afetas a atividades não agrícolas.

3. O agricultor declara as parcelas que correspondem ao hectare elegível ligado a um direito. Salvo em casos de força maior ou circunstâncias excecionais, essas parcelas devem estar à disposição do agricultor numa data fixada pelo Estado-Membro, a qual não deve ser posterior à data fixada nesse Estado-Membro para a alteração do pedido de ajuda.

[…]»

11 O artigo 54.º do mesmo regulamento, sob a epígrafe «Utilização dos direitos por retirada de terras de produção», previa:

«1. Qualquer direito por retirada de terras ligado a um hectare elegível para o direito por retirada de terras dá direito ao pagamento do montante fixado por esse direito.

2. Em derrogação do n.º 2 do artigo 44.º, entende-se por "hectare elegível para o direito por retirada de terras" qualquer superfície agrícola da exploração ocupada por terrenos aráveis, com exceção das superfícies ocupadas por culturas permanentes ou florestas, ou afetadas a atividades não agrícolas ou a pastagens permanentes na data prevista para os pedidos de ajudas por superfície para 2003. […]

Contudo, na sequência de um pedido apresentado depois de 28 de junho de 1995, podem ser contabilizadas como retiradas da produção as seguintes superfícies:

[…]

– superfícies arborizadas nos termos do artigo 31.º do Regulamento [n.º 1257/1999].

[…]»

***Regulamento (UE) n.º 1306/2013***

12 O artigo 58.º 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 (CE) n.º 485/2008 do Conselho (JO 2013, L 347, p. 549), prevê, no seu n.º 2:

«Os Estados-Membros instauram sistemas de gestão e controlo eficientes, para assegurar a conformidade com a legislação que rege os regimes de apoio da União no intuito de minimizar o risco de prejuízo financeiro para a União [Europeia].»

13 O artigo 59.º, n.º 1, deste regulamento enuncia:

«Salvo disposição em contrário, o sistema instaurado pelos Estados-Membros nos termos do artigo 58.º, n.º 2, deve incluir o controlo administrativo sistemático de todos os pedidos de ajuda e pedidos de pagamento. Esse sistema deve ser completado por verificações no local.»

14 Nos termos do artigo 63.º, n.º 1, do referido regulamento:

«Sempre que se verifique que um beneficiário não satisfaz os critérios de elegibilidade, os compromissos ou outras obrigações relacionados com as condições de concessão da ajuda ou do apoio estabelecidos na legislação setorial agrícola, a ajuda não é paga ou é total ou parcialmente retirada e, se for caso disso, os direitos ao pagamento correspondentes referidos no artigo 21.º do Regulamento [n.º 1307/2013] não são atribuídos ou são retirados.»

***Regulamento (UE) n.º 1307/2013***

15 O considerando 2 do Regulamento n.º 1307/2013 enuncia:

«Um dos objetivos centrais e um dos requisitos principais da reforma da PAC é a redução dos encargos administrativos. Esse objetivo deverá ser tido firmemente em conta aquando da formulação das disposições pertinentes para o regime de apoio direto.»

16 O artigo 24.º do Regulamento n.º 1307/2013, sob a epígrafe «Primeira atribuição dos direitos de pagamento», enuncia, nos seus n.os 1 e 2:

«1. São atribuídos direitos ao pagamento aos agricultores que tiverem direito a receber pagamentos diretos nos termos do artigo 9.º do presente regulamento, desde que:

a) Solicitem a atribuição de direitos ao pagamento ao abrigo do regime de pagamento de base até à data final para a apresentação de pedidos em 2015 a fixar nos termos do artigo 78.º, primeiro parágrafo, alínea b), do Regulamento [n.º 1306/2013], salvo em caso de força maior ou em circunstâncias excecionais; e

[…]

2. Salvo em casos de força maior ou em circunstâncias excecionais, o número de direitos ao pagamento atribuídos por agricultor em 2015 é igual ao número de hectares elegíveis, que o agricultor declare no seu pedido de ajuda nos termos do artigo 72.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea a), do Regulamento [n.º 1306/2013] para 2015 e que estão à sua disposição, numa data fixada pelo Estado-Membro. Essa data não deve ser posterior à data fixada [nesse] Estado-Membro para alterar tal pedido de ajuda.»

17 O artigo 32.º do Regulamento n.º 1307/2013, sob a epígrafe «Ativação dos direitos ao pagamento», dispõe, nos seus, n.os 1 e 2:

«1. O apoio a título do regime de pagamento de base é concedido aos agricultores, através da declaração, nos termos do artigo 33.º, n.º 1, mediante ativação de um direito ao pagamento por hectare elegível no Estado-Membro em que foi atribuído. Os direitos ao pagamento ativados dão lugar ao pagamento dos montantes neles fixados […]

2. Para efeitos do presente título, entende-se por "hectare elegível":

[…]

b) Qualquer superfície pela qual haja direito a pagamentos em 2008 ao abrigo do regime de pagamento único ou do regime de pagamento único por superfície estabelecidos, respetivamente, no título III e no título IV-A do Regulamento [n.º 1782/2003], e que:

[…]

ii) ao longo do correspondente período de compromisso do agricultor, esteja florestada nos termos do artigo 31.º do Regulamento [n.º 1257/1999] […]»

***Regulamento Delegado (UE) n.º 639/2014***

18 O considerando 16 do Regulamento Delegado (UE) n.º 639/2014 da Comissão, de 11 de março de 2014, que completa o Regulamento n.º 1307/2013 e que altera o anexo X do mesmo regulamento (JO 2014, L 181, p. 1), enuncia:

«Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça […] [resultante do Acórdão de 14 de outubro de 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, n.os 50 e segs.)], os direitos ao pagamento devem ser atribuídos à pessoa que dispõe do poder de decisão e a quem cabem os benefícios e os riscos financeiros decorrentes da atividade agrícola nas terras para as quais é solicitada a referida atribuição. É conveniente clarificar que este princípio se aplica, em especial, quando um hectare elegível é objeto de um pedido de atribuição de direitos ao pagamento por mais do que um agricultor.»

19 O artigo 15.º deste regulamento delegado, sob a epígrafe «Estabelecimento de hectares elegíveis para efeitos do artigo 24.º, n.º 2, e do artigo 39.º, n.º 2, do Regulamento [n.º 1307/2013]», prevê, no seu n.º 2:

«Quando um hectare elegível referido no n.º 1 é objeto de um pedido de atribuição de direitos ao pagamento por dois ou mais requerentes, a decisão sobre o requerente a quem atribuir o direito ao pagamento deve basear-se no critério de quem dispõe do poder de decisão em relação às atividades agrícolas exercidas nesse hectare e a quem cabem os benefícios e os riscos financeiros decorrentes dessas atividades.»

**Litígio no processo principal e questões prejudiciais**

20 Em 2006, o Amt für Landwirtschaft und Forsten (Gabinete da Agricultura e Florestas, Alemanha) concedeu pagamentos diretos a WQ, nos termos do título III do Regulamento n.º 1782/2003. Todavia, para efeitos de ativação dos direitos ao pagamento, não teve em conta as superfícies florestadas do interessado, que foram consideradas superfícies retiradas da produção.

21 Nos pedidos subsequentes que apresentou ao abrigo do Regulamento n.º 1782/2003, nomeadamente no pedido relativo a 2008, WQ já não declarou essas superfícies florestadas, dado que, segundo afirma, a Administração lhe havia comunicado em 2007 que as superfícies florestadas não eram elegíveis para a ajuda em causa.

22 Em 6 de maio de 2014, WQ adquiriu dois terrenos sitos em Gräningen (Alemanha). Resultava da escritura que estes terrenos não eram objeto de arrendamento. Em 19 de dezembro de 2014, o direito de propriedade sobre os referidos terrenos foi inscrito no registo predial a favor de WQ.

23 Em 8 de maio de 2015, WQ apresentou um pedido de ajuda para 2015. Este pedido abrangia, nomeadamente, as parcelas situadas em Gräningen e parte de uma parcela situada na zona de Bernau (Alemanha). O tipo de utilização das parcelas indicado por WQ foi «terreno agrícola retirado da produção».

24 No que respeita às parcelas localizadas em Gräningen, verificou-se, em 10 de julho de 2015, que as terras em causa estavam a ser exploradas por um terceiro. Este terceiro apresentou igualmente um pedido de ajuda para 2015, que foi indeferido. A decisão de indeferimento não foi impugnada. Os direitos ao pagamento relativos à parcela situada na zona de Bernau, parte da qual também deu lugar a um pedido de ajuda por um terceiro, foram atribuídos a este último.

25 Por Decisão de 17 de dezembro de 2015 do Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung (Serviços do *Land* para o Desenvolvimento Rural, a Agricultura e o Emparcelamento, Alemanha), o *Land* de Berlim atribuiu a WQ direitos ao pagamento relativos a 2015, ao abrigo do pagamento de base previsto no artigo 24.º do Regulamento n.º 1307/2013. Contudo, recusou atribuir tais direitos em relação às parcelas localizadas nas zonas de Gräningen e Bernau que originaram uma duplicação de pedidos e que eram exploradas por terceiros, bem como em relação às superfícies florestadas, que eram consideradas superfícies retiradas da produção.

26 WQ recorreu desta decisão e pediu a atribuição de direitos ao pagamento adicionais. No seu entender, foi erradamente que não lhe foi atribuído nenhum direito ao pagamento para as parcelas situadas em Gräningen e Bernau e para as superfícies florestadas de que era proprietário.

27 Por Decisão de 15 de setembro de 2016 dos Serviços do *Land* para o Desenvolvimento Rural, a Agricultura e o Emparcelamento, o *Land* de Berlim negou provimento ao recurso com o fundamento de que era infundado, declarando que, no caso das parcelas situadas em Gräningen e Bernau, as superfícies agrícolas em causa tinham sido exploradas por um terceiro, que também tinha solicitado a atribuição de direitos ao pagamento. Consequentemente, tais parcelas não estavam efetivamente «à […] disposição» de WQ na aceção do artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1307/2013. Para que estas parcelas estivessem «à sua disposição» na aceção desta disposição, deveriam ter sido efetivamente utilizadas por WQ. No que respeita às superfícies florestadas, o *Land* de Berlim constatou que o interessado não tinha apresentado nenhum pedido para 2008, como exigido pela regulamentação.

28 Em 11 de outubro de 2016, WQ recorreu dessa decisão para o Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal Administrativo de Berlim, Alemanha). Na sua petição, invocou a ilicitude da exploração por terceiros das parcelas agrícolas situadas em Gräningen e Bernau e que estas se encontravam, por conseguinte, «à sua disposição» na aceção do artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1307/2013. No que se refere às superfícies florestadas, alegou que o artigo 32.º, n.º 2, alínea b), ii), do Regulamento n.º 1307/2013 apenas exige que as superfícies sejam elegíveis para beneficiar da ajuda, pelo que a apresentação de um pedido e a obtenção de ajudas no passado eram irrelevantes a este respeito.

29 O Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal Administrativo de Berlim) considera, por um lado, com base, nomeadamente, no artigo 17.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que ninguém pode ser privado da propriedade dos seus bens pelo simples facto de um terceiro reivindicar direitos infundados sobre aquela. Em particular, questiona se as terras agrícolas podem ser

consideradas como não estando à disposição do seu proprietário quando um terceiro as explora sem dispor de um título que o autorize a fazê-lo. O órgão jurisdicional de reenvio acrescenta que a situação poderia ser outra caso se tratasse de um terceiro que invocasse um direito de utilização válido.

30 Este órgão jurisdicional considera, por outro lado, que a elegibilidade de uma superfície para beneficiar de ajuda, nos termos do artigo 32.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 1307/2013, está sujeita à apresentação tempestiva de um pedido ao abrigo do Regulamento n.º 1782/2003. A este respeito, questiona-se se é suficiente, como alega o demandante, que a superfície tenha sido considerada elegível em 2007, independentemente da apresentação de qualquer pedido.

31 Nestas condições, o Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal Administrativo de Berlim) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve considerar-se que o "hectare elegível" está à disposição do proprietário na aceção do artigo 24.º, n.º 2, primeira frase, do Regulamento n.º 1307/2013, se nenhum terceiro possuir um direito de [utilização] sobre o hectare elegível, em particular um direito de [utilização] derivado do proprietário, ou deve considerar-se que a superfície está à disposição do terceiro ou de ninguém, se o terceiro a quem não assiste qualquer direito de [utilização] a utilizar efetivamente para a agricultura?

2) Deve o conceito de "qualquer superfície pela qual haja direito a pagamentos em 2008 ao abrigo do regime de pagamento único ou do regime de pagamento único por superfície estabelecidos, respetivamente, no título III e no título IV-A do Regulamento [n.º 1782/2003]" constante do artigo 32.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 1307/2013 ser interpretado no sentido de que, em 2008, a superfície devia ter cumprido os requisitos estabelecidos nos títulos III e [IV-A] do Regulamento [n.º 1782/2003] para ter direito a pagamentos ao abrigo do regime de pagamento único ou do regime de pagamento único por superfície?

3) Em caso de resposta negativa à segunda questão: deve o conceito de "qualquer superfície pela qual haja direito a pagamentos em 2008 ao abrigo do regime de pagamento único ou do regime de pagamento único por superfície estabelecidos, respetivamente, no título III e no título IV-A do Regulamento [n.º 1782/2003]" constante do artigo 32.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 1307/2013 ser interpretado no sentido de que, para a classificação de uma superfície destinada a florestação nos termos do artigo 31.º do Regulamento [n.º 1257/1999], como hectare elegível na aceção do artigo 32.º, n.º 2, alínea b), ii), do Regulamento [n.º 1307/2013], é necessário que tenha sido concedido a essa superfície um direito de retirada de terrenos ou outro direito ao pagamento, na aceção do artigo 44.º, n.º 1, ou do artigo 54.º, n.º 1, do Regulamento [n.º 1782/2003]?

4) Em caso de resposta negativa à terceira questão: deve o conceito de "qualquer superfície pela qual haja direito a pagamentos em 2008 ao abrigo do regime de pagamento único ou do regime de pagamento único por superfície estabelecidos, respetivamente, no título III e no título IV-A do Regulamento [n.º 1782/2003]" constante do artigo 32.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 1307/2013 ser interpretado no sentido de que, para a classificação de uma superfície destinada a florestação nos termos do artigo 31.º do Regulamento [n.º 1257/1999], como hectare elegível na aceção do artigo 32.º, n.º 2, alínea b), ii), do Regulamento [n.º 1307/2013], é necessário que o proprietário da exploração tenha apresentado, no ano de 2008, um pedido nos termos do artigo 22.º, n.º 1, e/ou do artigo 34.º, n.º 1, do Regulamento [n.º 1782/2003] e que tenha cumprido os restantes requisitos para o pagamento direto nos termos dos títulos III ou [IV-A]?»

**Quanto às questões prejudiciais**

***Quanto à primeira questão***

32 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se, quando um pedido de ajuda é apresentado tanto pelo proprietário de superfícies agrícolas como por um terceiro que utiliza efetivamente essas superfícies sem ter qualquer direito de utilização sobre as mesmas, os hectares elegíveis correspondentes às referidas superfícies estão «à disposição», na aceção do artigo 24.º, n.º 2, primeira frase, do Regulamento n.º 1307/2013, do primeiro ou do segundo requerente ou de nenhum deles.

33 A este respeito, o artigo 24.º, n.º 2, primeira frase, do Regulamento n.º 1307/2013 dispõe que, salvo em casos de força maior ou em circunstâncias excecionais, o número de direitos ao pagamento atribuídos por agricultor em 2015 é igual ao número de hectares elegíveis que o agricultor declare no seu pedido de ajuda para 2015 e que estão à sua disposição numa data fixada pelo Estado-Membro.

34 Embora o conceito de «à sua disposição» não esteja definido nesta disposição, importa realçar que nem o artigo 24.º do Regulamento n.º 1307/2013 nem nenhuma outra disposição da regulamentação da União exigem a apresentação de um título de propriedade ou de qualquer prova de um direito de utilização, em apoio de um pedido de atribuição de direitos ao pagamento, a fim de demonstrar que os hectares elegíveis declarados estão à disposição do requerente.

35 O Tribunal de Justiça declarou a este propósito que os Estados-Membros dispõem de uma margem de apreciação a respeito dos documentos comprovativos e das provas que devem ser exigidas a um requerente de ajudas no que se refere às superfícies objeto do seu pedido. No entanto, o exercício, pelos Estados-Membros, da sua margem de apreciação relativa às provas a apresentar em apoio de um pedido de ajudas, nomeadamente quanto à possibilidade de obrigar um requerente de ajudas a apresentar um título jurídico válido que legitime o seu direito de utilização das superfícies objeto do seu pedido, deve respeitar os objetivos prosseguidos pela regulamentação da União em causa e os princípios gerais do direito da União, em particular o princípio da proporcionalidade (Acórdão de 24 de junho de 2010, Pontini e o., C-375/08, EU:C:2010:365, n.ºs 82 e 86).

36 Assim, os Estados-Membros podem legitimamente presumir que os hectares elegíveis ligados ao pedido de atribuição de direitos ao pagamento apresentado estão «à […] disposição» do agricultor que apresenta tal pedido, na aceção da referida disposição.

37 Esta abordagem está em sintonia com um dos requisitos principais da reforma da PAC instituída pelo Regulamento n.º 1307/2013, que se encontra descrita no considerando 2 do referido regulamento e que visa reduzir os encargos administrativos.

38 No entanto, a margem de apreciação dos Estados-Membros no que se refere às provas a fornecer em apoio de um pedido de atribuição de direitos ao pagamento é compensada, como o Governo neerlandês realçou nas suas observações, pela introdução, pelos Estados-Membros, de um mecanismo de controlo administrativo sistemático de todos os pedidos de ajuda e pedidos de pagamento, em conformidade com artigo 58.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1306/2013, lido em conjugação com o seu artigo 59.º, n.º 1, a fim de detetar os pedidos abusivos. Além disso, nos termos do artigo 63.º, n.º 3, do referido regulamento, sempre que forem efetuados pagamentos indevidos no âmbito da atribuição de uma ajuda, o montante da ajuda indevidamente paga deve ser recuperado.

39 Por conseguinte, embora os Estados-Membros possam legitimamente presumir que os hectares elegíveis ligados ao pedido de atribuição de direitos ao pagamento estão à disposição do agricultor que apresenta o pedido, têm a obrigação de implementar um controlo sistemático dos pedidos de atribuição de direitos ao pagamento e dos pedidos de pagamento correspondentes, a fim de evitar e, se for caso disso, corrigir as irregularidades cometidas e recuperar os pagamentos indevidos.

40 Caso sejam apresentados dois ou mais pedidos concorrentes de atribuição de direitos ao pagamento, como sucedeu no processo principal, a presunção de que os hectares elegíveis ligados ao pedido de atribuição de direitos ao pagamento estão à disposição do agricultor que apresenta o pedido é, todavia, posta em causa.

41 Neste caso, as autoridades competentes dos Estados-Membros devem verificar qual dos dois requerentes tem os hectares elegíveis à sua disposição.

42 É certo que o artigo 15.º, n.º 2, do Regulamento Delegado n.º 639/2014 prevê que, quando um hectare elegível é objeto de um pedido de atribuição de direitos ao pagamento por dois ou mais requerentes, a decisão sobre o requerente a quem atribuir o direito ao pagamento se deve basear no critério de quem dispõe do poder de decisão em relação às atividades agrícolas exercidas nesse hectare e a quem cabem os benefícios e os riscos financeiros decorrentes dessas atividades.

43 Todavia, há que salientar que, como resulta do considerando 16 deste regulamento delegado, tais critérios derivam dos n.ºs 50 e seguintes do Acórdão de 14 de outubro de 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606). Ora, este acórdão foi proferido no contexto de uma situação de facto caracterizada pela existência de relações e vínculos jurídicos entre as várias pessoas que podiam alegar ter à sua disposição as várias terras em causa.

44 No entanto, resulta do pedido de decisão prejudicial que a primeira questão submetida se baseia numa situação diferente da que deu origem ao Acórdão de 14 de outubro de 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606). No caso em apreço, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, os terceiros não invocam nenhum fundamento jurídico a respeito dos terrenos agrícolas em causa. Por conseguinte, nestas circunstâncias, não há que aplicar os critérios estabelecidos no artigo 15.º, n.º 2, do Regulamento Delegado n.º 639/2014.

45 Atendendo a todas as considerações precedentes, há que responder à primeira questão submetida que o artigo 24.º, n.º 2, primeira frase, do Regulamento n.º 1307/2013 deve ser interpretado no sentido de que, quando um pedido de ajuda é apresentado tanto pelo proprietário de superfícies agrícolas como por um terceiro que utiliza efetivamente essas superfícies sem fundamento jurídico, os hectares elegíveis correspondentes às referidas superfícies estão «à disposição» apenas do proprietário destas superfícies, na aceção desta disposição.

### *Quanto às questões segunda a quarta*

46 Com as suas questões segunda a quarta, que há que examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a expressão «qualquer superfície pela qual haja direito a pagamentos em 2008 ao abrigo do regime de pagamento único ou do regime de pagamento único por superfície estabelecidos, respetivamente, no título III e no título IV-A do Regulamento [n.º 1782/2003]», constante do artigo 32.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 1307/2013, pressupõe simplesmente que a superfície florestada em causa devia cumprir formalmente os requisitos estabelecidos nos títulos III e IV-A do Regulamento n.º 1782/2003, ou se também devia ter sido utilizado um direito por retirada de terras ou outro direito ao pagamento relativamente a tal superfície, na aceção do artigo 44.º, n.º 1, ou do artigo 54.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003, e/ou

se devia ter sido apresentado em 2008 um pedido com base no artigo 22.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003 e se os restantes requisitos para se beneficiar de um pagamento direto nos termos do título III ou título IV-A deviam ter sido cumpridos no decurso desse ano.

47 Cumpre recordar, antes de mais, que as questões segunda a quarta se inserem no âmbito de um pedido de primeira atribuição de direitos ao pagamento para uma superfície florestada apresentado nos termos do artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1307/2013. Esta disposição prevê que o número de direitos ao pagamento atribuídos por agricultor em 2015 é igual ao número de hectares elegíveis que o agricultor declare no seu pedido de ajuda para 2015.

48 O conceito de hectare elegível é definido, nomeadamente, no artigo 32.º, n.º 2, alínea b), ii), do Regulamento n.º 1307/2013, que prevê que qualquer superfície florestada nos termos do direito da União ou ao abrigo de um regime nacional, pela qual haja direito a pagamentos em 2008 ao abrigo do regime de pagamento único ou do regime de pagamento único por superfície, permanece elegível, desde que se mantenha o compromisso de florestação.

49 A este respeito, coloca-se a questão de determinar se a expressão «haja direito a pagamentos em 2008», que consta desta disposição, deve ser interpretada no sentido de que «deu origem a» ou «conferiu direito a» tais pagamentos.

50 Dado que uma análise comparativa das diferentes versões linguísticas da referida disposição não permite resolver esta questão de interpretação, é necessário considerar as disposições em vigor à data dos factos no processo principal, e designadamente o Regulamento n.º 1782/2003, que executava o regime de pagamento único e o regime de pagamento único por superfície nessa data.

51 Antes de mais, importa salientar que, nos termos do artigo 33.º do Regulamento n.º 1782/2003, apenas os agricultores, definidos no artigo 2.º desse regulamento, tinham acesso ao regime de pagamento único.

52 Em seguida, nos termos do artigo 34.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1782/2003, lido em conjugação com o artigo 57.º do mesmo regulamento, os agricultores referidos no artigo 33.º, n.º 1, alínea a), desse regulamento deviam candidatar-se ao regime de pagamento único até 15 de maio do primeiro ano de aplicação desse regime, sob pena de não lhes ser atribuído nenhum direito ao pagamento nem nenhum direito por retirada de terras.

53 Assim, a atribuição de um direito ao pagamento ou de um direito por retirada de terras ao abrigo do regime de pagamento único ou do regime de pagamento único por superfície executado pelo Regulamento n.º 1782/2003 estava subordinada à apresentação de uma candidatura a um destes regimes por uma pessoa com a qualidade de agricultor. Por conseguinte, há que concluir que a mera existência de uma superfície agrícola não podia, por si só, não tendo sido apresentada uma candidatura a um destes regimes por um agricultor, constituir o fundamento de um direito ao pagamento ou de um direito por retirada de terras ao abrigo de um desses mesmos regimes.

54 Por último, o facto de terem sido atribuídos direitos ao pagamento ou direitos por retirada de terras em relação a uma determinada superfície não significa que tal superfície tenha conferido direito a pagamentos. Com efeito, nos termos do artigo 44.º, n.º 1, e do artigo 54.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003, estes direitos ao pagamento deviam ainda ter sido utilizados para efeitos de atribuição do direito ao pagamento do montante fixado pelo direito ao pagamento ou pelo direito por retirada de terras.

55 No que respeita especificamente aos direitos por retirada de terras relativos ao pagamento pelas superfícies florestadas, para os quais estavam previstas certas regras derrogatórias nos artigos 53.º a 56.º do Regulamento n.º 1782/2003, há que recordar que, nos termos do artigo 54.º,

n.º 2, segundo parágrafo, segundo travessão, do Regulamento n.º 1782/2003, na sequência de um pedido apresentado depois de 28 de junho de 1995, as superfícies arborizadas nos termos do artigo 31.º do Regulamento n.º 1257/1999 eram consideradas retiradas da produção.

56 Note-se que nem o artigo 44.º nem o artigo 54.º do Regulamento n.º 1782/2003 definiam o conceito de «utilização» de um direito ao pagamento ou de um direito por retirada de terras. Estes dois artigos previam apenas, no seu n.º 1, que os direitos ao pagamento ou os direitos por retirada de terras ligados a um hectare elegível «d[avam] direito», ou seja, neste caso, conferiam direito ao pagamento do montante fixado pelo direito.

57 Para utilizar os direitos ao pagamento ou os direitos por retirada de terras ligados a um hectare elegível, era necessário, nos termos do artigo 44.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1782/2003, lido em conjugação com o artigo 57.º desse regulamento, declarar as parcelas correspondentes ao hectare elegível ligado a um direito ao pagamento ou a um direito por retirada de terras. Esta declaração fazia-se no âmbito de um pedido de pagamento direto apresentado nos termos do artigo 22.º do referido regulamento.

58 Ora, além de especificar as informações que deviam ser juntas ao pedido de ajuda, o artigo 22.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003 previa que o agricultor tinha de apresentar anualmente um pedido de pagamentos diretos. Nos termos do artigo 23.º desse regulamento, este pedido devia ser sujeito a um controlo administrativo de elegibilidade e, em certos casos, a um controlo *in loco* nos termos do artigo 25.º do referido regulamento.

59 Convém recordar, neste contexto, que o Tribunal de Justiça sublinhou a importância que reveste a apresentação de um pedido anual de pagamento, nomeadamente para se verificar eficazmente se as condições para a concessão da ajuda são cumpridas (v., neste sentido, Acórdão de 7 de fevereiro de 2013, Pusts, C-454/11, EU:C:2013:64, n.º 33).

60 Assim, para poder considerar que, relativamente a uma superfície, florestada ou não, «[houve] direito a pagamentos em 2008 ao abrigo do regime de pagamento único», é necessário que tenha sido apresentado, em 2008, um pedido de pagamentos diretos relativo a tal superfície, nos termos do artigo 22.º do Regulamento n.º 1782/2003, o que implica a utilização dos direitos a pagamento e dos direitos por retirada de terras previstos nos artigos 44.º e 54.º deste regulamento. Tal pedido devia ser sujeito a um controlo administrativo de elegibilidade, em conformidade com o artigo 23.º do referido regulamento, e, se necessário, a um controlo *in loco* nos termos do artigo 25.º do mesmo regulamento.

61 À luz de todas as considerações precedentes, importa responder às questões segunda a quarta que o artigo 32.º, n.º 2, alínea b), ii), do Regulamento n.º 1307/2013, em particular a expressão «qualquer superfície pela qual haja direito a pagamentos em 2008 ao abrigo do regime de pagamento único ou do regime de pagamento único por superfície estabelecidos, respetivamente, no título III e no título IV-A do Regulamento n.º 1782/2003», deve ser interpretado no sentido de que, no âmbito de um pedido de ativação de direitos por retirada de terras para uma superfície florestada ao abrigo desta disposição, a superfície em causa deve ter sido objeto, em 2008, de um pedido de ajuda nos termos do artigo 22.º do Regulamento n.º 1782/2003, seguido de um controlo administrativo de elegibilidade nos termos do artigo 23.º desse regulamento e, sendo caso disso, de um controlo *in loco* nos termos do artigo 25.º do referido regulamento. Além disso, devem ter sido cumpridos os restantes requisitos previstos nos títulos III e IV-A do mesmo regulamento para se beneficiar de um pagamento direto.

**Quanto às despesas**

62 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Sexta Secção) declara:

1) **O artigo 24.º, n.º 2, primeira frase, do 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, deve ser interpretado no sentido de que, quando um pedido de ajuda é apresentado tanto pelo proprietário de um terreno agrícola como por um terceiro que utiliza efetivamente essas superfícies sem fundamento jurídico, os hectares elegíveis correspondentes às referidas superfícies estão «à disposição» apenas do proprietário destas superfícies, na aceção desta disposição.**

2) **O artigo 32.º, n.º 2, alínea b), ii), do Regulamento n.º 1307/2013, em particular a expressão «qualquer superfície pela qual haja direito a pagamentos em 2008 ao abrigo do regime de pagamento único ou do regime de pagamento único por superfície estabelecidos, respetivamente, no título III e no título IV-A do Regulamento [(CE) n.º 1782/2013 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, conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 479/2008 do Conselho, de 29 de abril de 2008]», deve ser interpretado no sentido de que, no âmbito de um pedido de ativação de direitos por retirada de terras para uma superfície florestada ao abrigo desta disposição, a superfície em causa deve ter sido objeto, em 2008, de um pedido de ajuda nos termos do artigo 22.º do Regulamento n.º 1782/2003, conforme alterado pelo Regulamento n.º 479/2008, seguido de um controlo administrativo de elegibilidade nos termos do artigo 23.º desse regulamento e, sendo caso disso, de um controlo *in loco* nos termos do artigo 25.º do referido regulamento. Além disso, devem ter sido cumpridos os restantes requisitos previstos nos títulos III e IV-A do mesmo regulamento para se beneficiar de um pagamento direto.**

Assinaturas