Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

12 de novembro de 2015 *

«Reenvio prejudicial — Agricultura — Regulamento (CE) n.º 73/2009 — Artigos 7.°, n.º 1, 10.°, n.º 1, 121.° e 132.°, n.º 2 — Atos de execução desse regulamento — Validade, à luz do Tratado FUE, do Ato de Adesão de 2003 e dos princípios da não discriminação, da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima e da boa administração — Modulação dos pagamentos diretos concedidos aos agricultores — Redução dos montantes — Nível de pagamentos diretos aplicável nos Estados-Membros da Comunidade Europeia na sua composição em 30 de abril de 2004 e nos Estados-Membros que aderiram a esta em 1 de maio de 2004 — Falta de publicação e de fundamentação»

No processo C-103/14,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Vilniaus apygardos administracinis teismas (Lituânia), por decisão de 10 de fevereiro de 2014, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 4 de março de 2014, no processo

Bronius Jakutis,

Kretingalės kooperatinė ŽŪB

contra

Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos,

Lietuvos valstybė,

sendo intervenientes:

Lietuvos Respublikos Vyriausybė,

Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: L. Bay Larsen, presidente da Terceira Secção, exercendo funções de presidente da Quarta Secção, J. Malenovský, M. Safjan (relator), A. Prechal e K. Jürimäe, juízes,

advogado-geral: N. Wahl,

secretário: M. Aleksejev, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 25 de fevereiro de 2015,

* Língua do processo: lituano.

vistas as observações apresentadas:

— em representação de M. Jakutis e Kretingalės kooperatinė ŽŪB, por E. Pranauskas, J. Sviderskis e I. Vėgėlė, advokatas,

— em representação do Governo lituano, por D. Kriaučiūnas, K. Anužis, R. Makelis, A. Karbauskas e K. Vainienė, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo polaco, por B. Majczyna, na qualidade de agente,

— em representação do Conselho da União Europeia, por E. Karlsson e J. Vaičiukaitė, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão Europeia, por H. Kranenborg e A. Steiblytė, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 4 de junho de 2015,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 39.º TFUE, do capítulo 6, A, n.º 27, alínea b), do anexo II, do Ato relativo às condições de adesão da República Checa, da República da Estónia, da República de Chipre, da República da Letónia, da República da Lituânia, da República da Hungria, da República de Malta, da República da Polónia, da República da Eslovénia e da República Eslovaca e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia (JO 2003, L 236, p. 33, a seguir «Ato de Adesão de 2003»), e dos artigos 7.°, n.º 1, 10.°, n.º 1, 121.° e 132.°, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho, de 19 de janeiro de 2009, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto aos agricultores no âmbito da Política Agrícola Comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1290/2005 (CE) n.º 247/2006 e (CE) n.º 378/2007 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1782/2003 (JO L 30, p. 16; retificação no JO 2010, L 43, p. 7), bem como a validade dos artigos 10.°, n.º 1, e 132.°, n.º 2, do Regulamento n.º 73/2009, da retificação a este regulamento publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* de 18 de fevereiro de 2010, da Decisão de Execução C(2012) 4391 final da Comissão, de 2 de julho de 2012, que autoriza pagamentos diretos nacionais de caráter complementar na Lituânia em 2012, e do documento de trabalho DS/2011/14/REV2 da Comissão, de 20 de outubro de 2011.

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe B. Jakutis e a Kretingalės kooperatinė ŽŪB (sociedade cooperativa agrícola de Kretingalė) à Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos (Agência nacional de pagamento do Ministério da Agricultura; a seguir «Agência») e ao Lietuvos valstybė (Estado lituano), a propósito da modulação dos pagamentos diretos da União Europeia e da redução dos pagamentos diretos nacionais de caráter complementar (a seguir «PDNC») em 2012, em relação aos recorrentes no processo principal, que pedem uma indemnização por lucros cessantes.

Quadro jurídico

Ato de Adesão de 2003

3 O artigo 9.º do Ato de Adesão de 2003 dispõe:

«As disposições do presente Ato que tenham por objeto ou efeito revogar ou alterar atos adotados pelas Instituições, a título não transitório, têm a mesma natureza jurídica que as disposições assim revogadas ou alteradas e ficam sujeitas às mesmas regras que estas últimas.»

4 Nos termos do artigo 23.º deste ato:

«O Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após consulta do Parlamento Europeu, pode proceder às adaptações das disposições constantes do presente Ato relativas à política agrícola comum [(PAC)] que se revelem necessárias em consequência de alterações da regulamentação comunitária. Essas adaptações devem ser efetuadas antes da data da adesão.»

5 O artigo 57.º do referido ato tem a seguinte redação:

«1. Quando os atos das Instituições, anteriores à adesão, devam ser adaptados em virtude da adesão, e as adaptações necessárias não estiverem previstas no presente Ato ou nos seus Anexos, estas devem ser efetuadas nos termos do n.º 2. Essas adaptações entram em vigor a partir da adesão.

2. O Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, ou a Comissão, consoante a Instituição que tenha adotado os atos iniciais, elaborará os textos necessários para o efeito.»

Regulamento (CE) n.º 1259/1999

6 O Regulamento (CE) n.º 1259/1999 do Conselho, de 17 de maio de 1999, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da política agrícola comum (JO L 160, p. 113), é aplicável, em conformidade com o seu artigo 1.º, aos pagamentos concedidos diretamente aos agricultores a título dos regimes de apoio da PAC, que são financiados, no todo ou em parte, pela Secção «Garantia» do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), com exceção dos previstos no 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 L 160, p. 80).

7 O capítulo 6, A, n.º 27, alínea b), do anexo II do Ato de Adesão de 2003 inseriu, nomeadamente, no Regulamento n.º 1259/1999, os artigos 1.º-A, a 1.º-C, relativos aos regimes de apoio nos novos Estados-Membros.

8 O artigo 1.º-A do Regulamento n.º 1259/1999 estabeleceu um regime de pagamentos diretos que são objeto de uma introdução progressiva nos novos Estados-Membros. Este artigo dispunha:

«Introdução de regimes de apoio nos novos Estados-Membros

Na República Checa, na Estónia, em Chipre, na Letónia, na Lituânia, na Hungria, em Malta, na Polónia, na Eslovénia e na Eslováquia (a seguir designados 'novos Estados-Membros'), os pagamentos diretos ao abrigo dos regimes de apoio referidos no artigo 1.º devem ser introduzidos de acordo com o seguinte calendário de aumentos expressos em percentagem do nível então aplicável desses pagamentos na Comunidade na sua composição em 30 de abril de 2004:

— 25% em 2004

— 30% em 2005

— 35% em 2006

— 40% em 2007

— 50% em 2008

— 60% em 2009

— 70% em 2010

— 80% em 2011

— 90% em 2012

— 100% a partir de 2013.»

9 O artigo 1.º-B do Regulamento n.º 1259/1999 estabeleceu um regime de pagamento único por superfície (a seguir «RPUS») que os novos Estados-Membros podem implementar em substituição dos pagamentos diretos concedidos a título dos regimes de apoio previstos no artigo 1.º deste regulamento.

10 O artigo 1.º-C do Regulamento n.º 1259/1999 permitiu aos novos Estados-Membros atribuírem PDNC. O seu n.º 1 dispunha:

«Para efeitos do presente artigo, entende-se por 'regime nacional semelhante ao da PAC' qualquer regime nacional de pagamentos diretos aplicável antes da data da adesão dos novos Estados-Membros, ao abrigo do qual a ajuda tenha sido concedida aos agricultores relativamente à produção abrangida por um dos regimes de pagamentos diretos da [União] enumerados no anexo I.»

11 Nos termos do n.º 2, último parágrafo, deste artigo:

«O montante total da ajuda direta que poderá ser concedido ao agricultor nos novos Estados-Membros após a adesão, ao abrigo do regime [da União] pertinente, incluindo todos os [PDNC], não deverá exceder o nível da ajuda direta que o agricultor teria direito a receber ao abrigo do regime [da União] correspondente então aplicável aos Estados-Membros na Comunidade na sua composição em 30 de abril de 2004.»

12 O artigo 1.º-C, n.ºs 4, 5 e 8, do Regulamento n.º 1259/1999 estava redigido como se segue:

«4. Se um novo Estado-Membro decidir aplicar o [RPUS], poderá conceder ajudas diretas nacionais complementares nas condições referidas nos n.ºs 5 e 8.

5. O montante total por setor das ajudas nacionais complementares concedidas num determinado ano aquando da aplicação do [RPUS] deve ser limitado por um envelope financeiro específico por setor. Este envelope deve ser igual à diferença entre:

— o montante total das ajudas por setor resultante da aplicação do primeiro ou do segundo travessões do n.º 2, consoante o caso, e

— o montante total das ajudas diretas disponíveis no novo Estado-Membro em causa relativamente aos mesmos setores no ano em causa ao abrigo do [RPUS].

[…]

8. Não devem ser concedidos pagamentos nem ajudas nacionais complementares às atividades agrícolas abrangidas por uma organização comum de mercado não diretamente apoiadas por um dos regimes de apoio referidos no artigo 1.º»

Regulamento (CE) n.º 1782/2003

13 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 L 270, p. 1), dispunha no seu artigo 10.º, sob a epígrafe «Modulação»:

«1. Todos os montantes dos pagamentos diretos a conceder em determinado ano civil a um agricultor de um determinado Estado-Membro são reduzidos, em cada ano até 2012, nas seguintes percentagens:

— 2005: 3%

— 2006: 4%

— 2007: 5%

— 2008: 5%

— 2009: 5%

— 2010: 5%

— 2011: 5%

— 2012: 5%.

[…]»

14 A Decisão 2004/281/CE do Conselho, de 22 de março de 2004 que, na sequência da reforma da política agrícola comum, adapta o Ato relativo às condições de adesão da República Checa, da República da Estónia, da República de Chipre, da República da Letónia, da República da Lituânia, da República da Hungria, da República de Malta, da República da Polónia, da República da Eslovénia e da República Eslovaca e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia (JO L 93, p. 1) aditou, nomeadamente, os artigos 143.º-A a 143.º-C ao Regulamento n.º 1782/2003.

15 O artigo 143.º-A do Regulamento n.º 1782/2003 adotou o calendário de introdução progressiva dos pagamentos diretos estabelecido no artigo 1.º-A do Regulamento n.º 1259/1999, ao passo que o artigo 143.º-B do Regulamento n.º 1782/2003 continha regras relativas ao RPUS.

16 À semelhança do artigo 1.º-C do Regulamento n.º 1259/1999, o artigo 143.º-C do Regulamento n.º 1782/2003, permitia aos novos Estados-Membros concederem PDNC e previa igualmente, no seu n.º 2, quarto parágrafo, que o montante total da ajuda direta que poderá ser concedido ao agricultor nos novos Estados-Membros após a adesão, a título do pagamento direto pertinente, incluindo todos

os pagamentos diretos nacionais de caráter complementar, não deverá exceder o nível da ajuda direta que o agricultor teria direito a receber a título do pagamento direto correspondente então aplicável aos Estados-Membros da Comunidade na sua composição em 30 de abril de 2004.

17 O Regulamento (CE) n.º 583/2004 do Conselho, de 22 de março de 2004, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1782/2003 (CE) n.º 1786/2003 que institui a organização comum do mercado no setor das forragens secas e n.º 1257/1999, devido à adesão à União Europeia da República Checa, da Estónia, de Chipre, da Letónia, da Lituânia, da Hungria, de Malta, da Polónia, da Eslovénia e da Eslováquia (JO L 91 p. 1) introduziu, nomeadamente, no Regulamento n.º 1782/2003, o artigo 12.º-A.

18 O artigo 12.º-A do Regulamento n.º 1782/2003 dispunha no seu n.º 1:

«Os artigos 10.° e 12.° não são aplicáveis aos novos Estados-Membros até ao início do ano civil em que o nível dos pagamentos diretos aplicável nos novos Estados-Membros é, pelo menos, igual ao nível então aplicável desses pagamentos na Comunidade na sua composição em 30 de abril de 2004.»

Regulamento n.º 73/2009

19 Nos termos do considerando 17 do Regulamento n.º 73/2009:

«A modulação não deverá reduzir o montante líquido pago a um agricultor num novo Estado-Membro para um nível inferior ao do montante a pagar a um agricultor equivalente nos outros Estados-Membros que não os novos Estados-Membros. Por conseguinte, quando a modulação se torne aplicável aos agricultores dos novos Estados-Membros, a taxa de redução deverá ser limitada à diferença entre o nível decorrente do calendário de introdução progressiva e o nível nos outros Estados-Membros que não os novos Estados-Membros após aplicação da modulação. Além disso, a modulação deverá ser tida em conta na concessão de [PDNC] aos agricultores dos novos Estados-Membros sujeitos à modulação.»

20 Nos termos do artigo 2.º, alínea d), do referido regulamento, entende-se por «pagamento direto» «um pagamento concedido diretamente aos agricultores a título de um dos regimes de apoio enumerados no Anexo I».

21 O artigo 7.º do mesmo regulamento, sob a epígrafe «Modulação», dispõe:

«1. Qualquer montante do pagamento direto a conceder em determinado ano civil a um agricultor que exceda 5 000 [euros] é reduzido, em cada ano até 2012, nas seguintes percentagens:

a) Em 2009, em 7%,

b) Em 2010, em 8%,

c) Em 2011, em 9%,

d) Em 2012, em 10%.

2. As reduções previstas no n.º 1 são aumentadas 4 pontos percentuais relativamente aos montantes superiores a 300 000 [euros].

[…]»

22 O artigo 10.º do Regulamento n.º 73/2009, sob a epígrafe «Regras especiais de modulação nos novos Estados-Membros», enuncia:

«1. Em qualquer ano civil, o artigo 7.º só se aplica aos agricultores de um novo Estado-Membro se o nível dos pagamentos diretos nele aplicáveis nesse ano civil nos termos do artigo 121.º for pelo menos igual ao nível aplicável nesse mesmo ano nos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros, tendo em conta quaisquer reduções aplicadas nos termos do n.º 1 do artigo 7.º

2. Se o artigo 7.º se aplicar aos agricultores de um novo Estado-Membro, a percentagem fixada no n.º 1 do artigo 7.º é limitada à diferença entre o nível dos pagamentos diretos nele aplicável por força do artigo 121.º e o nível nos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros, tendo em conta quaisquer reduções aplicadas nos termos do n.º 1 do artigo 7.º

[…]»

23 O artigo 121.º do referido regulamento prevê:

Nos novos Estados-Membros […], os pagamentos diretos são introduzidos de acordo com o seguinte calendário de aumentos, expressos em percentagem do nível de pagamentos diretos aplicável nas datas em causa nos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros:

— 60% em 2009,

— 70% em 2010,

— 80% em 2011,

— 90% em 2012,

— 100% a partir de 2013.

[…]»

24 Nos termos do artigo 132.º, n.º 2, do mesmo regulamento:

«Deve ser dada aos novos Estados-Membros a possibilidade de, mediante autorização da Comissão, complementarem quaisquer pagamentos diretos:

a) Em relação a todos os pagamentos diretos, até 30 pontos percentuais acima do nível aplicável no ano em causa, nos termos do artigo 121.º […] Para os pagamentos diretos a que se refere o [c]apítulo 7 do [t]ítulo IV do Regulamento (CE) n.º 1782/2003, os Estados-Membros podem, no entanto, complementar os pagamentos diretos até 100%. […];

ou

b) i) Em relação aos pagamentos diretos, com exceção do regime de pagamento único, até ao nível total da ajuda direta que o agricultor teria direito a receber por produto no novo Estado-Membro no ano civil de 2003 ao abrigo de um regime nacional semelhante ao da PAC, aumentado em 10 pontos percentuais. Todavia, o ano de referência para a Lituânia é o ano civil de 2002. […];

ii) Em relação ao regime de pagamento único, o montante total das ajudas diretas nacionais complementares que podem ser concedidas pelo novo Estado-Membro em relação a determinado ano é limitado por um envelope financeiro específico. Esse envelope é igual à diferença entre:

— o montante total da ajuda direta nacional semelhante à da PAC que estaria disponível no novo Estado-Membro em causa em relação ao ano civil de 2003 ou, no caso da Lituânia, o ano civil de 2002, aumentado, em ambos os casos, em 10 pontos percentuais […] e

— o limite máximo nacional desse novo Estado-Membro indicado no Anexo VIII, ajustado, se necessário, nos termos do n.º 2 do artigo 51.º

No cálculo do montante total referido no primeiro travessão da presente subalínea são incluídos os pagamentos diretos nacionais ou as suas componentes correspondentes aos pagamentos diretos comunitários ou as suas componentes tidas em conta no cálculo do limite máximo efetivo do novo Estado-Membro em causa nos termos do artigo 40.º e do n.º 2 do artigo 51.º

Para cada pagamento direto em questão, o novo Estado-Membro pode escolher aplicar a alínea a) ou b) do primeiro parágrafo.

[…]»

25 O último parágrafo do artigo 132.º, n.º 2, do Regulamento n.º 73/2009 estava inicialmente redigido do seguinte modo:

«O montante total da ajuda direta que pode ser concedido a um agricultor nos novos Estados-Membros após a adesão, a título do pagamento direto pertinente, incluindo todos os [PDNC], não pode exceder o nível da ajuda direta que esse agricultor teria direito a receber a título do pagamento direto correspondente aplicável na data em causa nos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros, a partir de 2012, tendo em conta a aplicação do artigo 7.º em conjugação com o artigo 10.º»

26 Esta disposição foi corrigida em todas as línguas oficiais pela retificação publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* de 18 de fevereiro de 2010 e passou a ter a seguinte redação:

«O montante total da ajuda direta que pode ser concedido a um agricultor nos novos Estados-Membros após a adesão, a título do pagamento direto pertinente, incluindo todos os [PDNC], não pode exceder o nível da ajuda direta que esse agricultor teria direito a receber a título do pagamento direto correspondente aplicável na data em causa nos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros, tendo em conta, a partir de 2012, a aplicação do artigo 7.º em conjugação com o artigo 10.º»

27 O artigo 132.º, n.ºs 4 a 8, do Regulamento n.º 73/2009 dispõe:

«4. Se um novo Estado-Membro decidir aplicar o [RPUS], pode conceder ajudas diretas nacionais complementares nas condições dos n.ºs 5 e 8.

5. O montante total das ajudas nacionais complementares concedidas no ano em causa aquando da aplicação do [RPUS] pode ser limitado por um envelope financeiro específico por (sub)setor, desde que esse envelope só se refira:

a) Aos pagamentos diretos combinados com o regime de pagamento único; e/ou

b) Para o ano de 2009, a um ou mais pagamentos diretos excluídos, ou que possam ser excluídos, do regime de pagamento único nos termos do n.º 2 do artigo 70.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003, ou que possam ser objeto da aplicação parcial referida no n.º 2 do artigo 64.º desse regulamento;

c) A partir de 2010, a um ou mais dos pagamentos diretos que possam ser objeto da aplicação parcial ou do apoio específico referidos no n.º 2 do artigo 51.º e no artigo 68.º do presente regulamento.

Esse envelope é igual à diferença entre:

a) o montante total das ajudas por (sub)setor resultante da aplicação da alínea a) ou b) do primeiro parágrafo do n.º 2, consoante o caso, e

b) o montante total das ajudas diretas que estariam disponíveis no novo Estado-Membro em causa relativamente ao mesmo (sub)setor, no ano em causa, ao abrigo do [RPUS].

6. O novo Estado-Membro pode decidir, com base em critérios objetivos e mediante autorização da Comissão, dos montantes da ajuda nacional complementar a conceder.

7. A autorização da Comissão:

a) Quando seja aplicável a alínea b) do primeiro parágrafo do n.º 2, especifica de que regimes nacionais de pagamentos diretos semelhantes aos da PAC se trata,

b) Define o nível até ao qual podem ser concedidas ajudas nacionais complementares, a taxa das ajudas nacionais complementares e, se for caso disso, as condições de concessão das mesmas,

c) É concedida sob reserva de eventuais adaptações que a evolução da PAC possa vir a tornar necessárias.

8. Não podem ser concedidos pagamentos nem ajudas nacionais complementares em relação a atividades agrícolas para as quais não estejam previstos pagamentos diretos nos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros.»

28 O Regulamento (UE) n.º 671/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de julho de 2012, que altera o Regulamento n.º 73/2009 (JO L 204, p. 11), inseriu nomeadamente neste último regulamento um artigo 133.º-A, sob a epígrafe «Ajuda nacional transitória», nos termos do qual:

«1. […] os novos Estados-Membros que apliquem o [RPUS] têm a possibilidade de conceder ajudas nacionais transitórias em 2013.

Com exceção de Chipre, a concessão dessa ajuda é subordinada à autorização da Comissão, a conceder de acordo com o n.º 5.

2. A ajuda nacional transitória pode ser concedida a agricultores para cujos setores foram autorizados em 2012 [PDNC] e, no caso de Chipre, ajudas estatais, ao abrigo dos artigos 132.° e 133.°

3. As condições para a concessão da ajuda são idênticas às autorizadas para a concessão de pagamentos ao abrigo dos artigos 132.° e 133.° no que respeita a 2012.

[…]»

Regulamento (UE) n.º 1307/2013

29 O artigo 37.º, n.º 3, 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 (JO L 347, p. 608), dispõe:

«As condições de concessão da ajuda nacional transitória são idênticas às autorizadas para a concessão de pagamentos em aplicação do artigo 132.º, n.º 7, ou do artigo 133.º-A do Regulamento (CE) n.º 73/2009 em relação a 2013, com exceção da redução dos pagamentos resultantes da aplicação do artigo 132.º, n.º 2, em conjugação dos artigos 7.º e 10.º desse regulamento.»

Regulamento (UE) n.º 1310/2013

30 O Regulamento (UE) n.º 1310/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece certas disposições transitórias relativas ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader), que altera o Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que se refere aos recursos e à sua distribuição em relação ao exercício de 2014, bem como o Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho e os Regulamentos (UE) n.º 1307/2013 (UE) n.º 1306/2013 e (UE) n.º 1308/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que se refere à sua aplicação em 2014 (JO L 347, p. 865), inseriu no Regulamento n.º 73/2009 um artigo 133.º-B, sob a epígrafe «Ajuda nacional transitória em 2014», que dispõe, no seu n.º 3:

«A ajuda ao abrigo do presente artigo pode ser concedida aos agricultores nos setores que, em 2013, beneficiaram de ajuda nacional transitória nos termos do artigo 133.º-A […].»

Decisão de Execução C(2012) 4391 final

31 O sexto considerando da Decisão de Execução C(2012) 4391 final tem a seguinte redação:

«A Comissão publicou um documento de trabalho destinado ao Comité de Gestão dos Pagamentos Diretos, de 20 de outubro de 2011, que continha explicações detalhadas relativas à forma de proceder às reduções dos pagamentos diretos nacionais complementares a aplicar no ano de 2012 por alguns novos Estados-Membros, nos termos do artigo 132.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 73/2009».

32 A Decisão de Execução C(2012) 4391 final compreende dois artigos com a seguinte redação:

«Artigo 1.º

1. Em 2012, a Lituânia está autorizada a conceder [PDNC] em conformidade com as condições estipuladas no seu pedido de 22 de março de 2012.

2. O nível até ao qual o [PDNC] pode ser concedido e a taxa máxima correspondente são fixados no anexo da presente decisão.

3. A taxa de câmbio que deve ser utilizada para os pagamentos é a que se aplica aos pagamentos concedidos por força do [RPUS] previsto no artigo 122.º do Regulamento (CE) n.º 73/2009.

4. Quando o montante total dos pagamentos diretos a conceder a um agricultor nos termos do Regulamento (CE) n.º 73/2009, incluindo todos os [PDNC], é superior a 5 000 [euros], um montante equivalente a 10% do montante total superior a 5 000 [euros] é deduzido do montante dos [PDNC] que deve ser concedido a este agricultor em conformidade com o anexo da presente decisão. Esta

percentagem é majorada em quatro pontos percentuais quando o montante total do conjunto dos pagamentos diretos, incluindo todos os [PDNC], é superior a 300 000 [euros], mas a redução apenas se aplica à parte do montante total superior a 300 000 [euros] e constituída pelos [PDNC].

Artigo 2.º

A República da Lituânia é destinatária da presente decisão.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

33 O rendimento dos agricultores lituanos é, desde a adesão da República da Lituânia à União, apoiado por pagamentos diretos, que incluem os pagamentos financiados pelo orçamento da União e os pagamentos diretos nacionais financiados pelo orçamento do Estado em causa. A República da Lituânia optou pelo RPUS. Segundo este regime, o pagamento é calculado através da divisão do envelope financeiro anual do Estado em causa pela área agrícola relevante para beneficiar da ajuda.

34 Nos termos do Ato de Adesão de 2003, os pagamentos diretos da União aos agricultores na Lituânia e nos outros novos Estados-Membros aumentaram progressivamente. Estes só deveriam atingir 100% do nível de pagamentos diretos nos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros a partir de 2013. Até essa data, os novos Estados-Membros estavam autorizados a conceder PDNC, após aprovação da Comissão.

35 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o objetivo fixado no Ato de Adesão de 2003 de atingir, no ano de 2012, um nível de pagamentos diretos de 90% do nível de pagamentos diretos nos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros, não foi alcançado na Lituânia. Tal decorre do facto de os pagamentos diretos terem sido concedidos com base no rendimento de referência das culturas agrícolas observado entre o ano de 2000 e o ano de 2002. Nesta base terá igualmente sido calculado o envelope financeiro dos pagamentos diretos a 100% da República da Lituânia, a dividir pela área de base para obter o pagamento direto por hectare. Até ao ano de 2012, o rendimento de referência terá, contudo, aumentado significativamente e a área de base terá crescido de forma constante. O montante dos pagamentos diretos por hectare terá, consequentemente, diminuído.

36 Em 20 de outubro de 2011, a Comissão adotou o documento de trabalho DS/2011/14/REV2, que esclarecia as modalidades segundo as quais, em 2012, alguns dos novos Estados-Membros deviam, nos termos do Regulamento n.º 73/2009, aplicar uma modulação dos pagamentos diretos e uma redução dos PDNC. Assim, por um lado, os pagamentos diretos superiores a 5 000 euros estavam, em princípio, sujeitos à modulação. Por outro lado, nos termos da Decisão de Execução C(2012) 4391 final, os PDNC concedidos aos agricultores na Lituânia sofreram uma redução de 10%.

37 Para o ano de 2012, B. Jakutis e a sociedade cooperativa agrícola de Kretingalė pediram à Agência ajudas para áreas agrícolas e outras áreas.

38 Em relação a B. Jakutis, a Agência adotou, em 5 de junho de 2013, uma decisão de acordo com a qual, uma vez que o montante total dos pagamentos diretos, incluindo todos os PDNC, de que o interessado beneficiava em 2012, era superior a 5 000 euros [ou seja, 17 264 litas lituanos (LTL)], devia aplicar-se-lhe a redução dos PDNC.

39 Em relação à sociedade cooperativa agrícola de Kretingalė, a Agência aplicou, por decisão de 22 de maio de 2013, a modulação dos pagamentos diretos financiados com o apoio do FEOGA e a redução dos PDNC. O montante total dos pagamentos diretos e dos PDNC concedidos a esta sociedade é superior a 300 000 euros.

40 B. Jakutis e a sociedade cooperativa agrícola de Kretingalė interpuseram no órgão jurisdicional de reenvio um recurso de anulação das referidas decisões.

41 Segundo os recorrentes no processo principal, não existia qualquer base jurídica para aplicar, na Lituânia, a modulação dos pagamentos diretos ou a redução dos PDNC em 2012. Alegam que, nos termos das disposições do Ato de Adesão de 2003, enquanto não for efetivamente estabelecido que os montantes e os níveis de pagamentos diretos das explorações lituanas atingiram os dos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros, os pagamentos diretos a conceder às explorações lituanas não podem ser modulados nos termos dos artigos 7.° e 10.°, n.º 1, do Regulamento n.º 73/2009.

42 Os recorrentes no processo principal sublinham que, em 2012, o nível de pagamentos diretos nos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros era superior a 90% do nível da totalidade dos pagamentos diretos, sendo matematicamente impossível que excedesse 90% desse nível na Lituânia. Além disso, os pagamentos diretos financiados pelo orçamento da União concedidos aos agricultores lituanos em 2012 seriam mais de duas vezes inferiores aos recebidos nos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros, mesmo modulados em 10%. Enquanto não estiver efetivamente comprovado que os montantes e os níveis de pagamentos diretos das explorações lituanas atingem os dos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros, os pagamentos diretos a conceder às explorações lituanas não deviam nem podiam ser modulados, nem os PDNC podiam ser reduzidos.

43 A Agência sublinhou que não era competente para apreciar a legalidade dos decretos do Governo lituano e, ainda menos, a legalidade das decisões da Comissão.

44 O Governo lituano confirma os elementos invocados pelos recorrentes no processo principal, ao declarar que a Comissão não efetuou nenhum inquérito nem prestou quaisquer informações que confirmem que, em 2012, o nível de pagamentos diretos era o mesmo nos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros e nos novos Estados-Membros. Os argumentos apresentados no documento de trabalho DS/2011/14/REV2, de que o nível dos pagamentos nos novos Estados-Membros tinha atingido o nível dos pagamentos nos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros, assentam numa interpretação das percentagens indicadas no Regulamento n.º 73/2009.

45 Segundo o Governo lituano, em 2012, um grande número de explorações nos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros recebiam menos de 5 000 euros de pagamentos diretos e, em conformidade com o artigo 7.º do Regulamento n.º 73/2009, a modulação não lhes era aplicável, sendo-lhes concedidos os pagamentos diretos a uma taxa de 100%. Tal tinha como consequência que, sendo a modulação apenas aplicada em relação a explorações que recebem mais de 5 000 euros de pagamentos diretos, o nível global de pagamentos diretos nos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros seria superior a 90% do nível da totalidade dos pagamentos diretos. Em contrapartida, nos novos Estados-Membros, todas as explorações receberiam pagamentos diretos à taxa de 90%, independentemente da questão de saber se os pagamentos diretos concedidos à exploração excedem, ou não, 5 000 euros.

46 O órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à conformidade desta situação à luz do princípio da não discriminação. Uma vez que o montante pago por hectare diferiria objetivamente nos novos Estados-Membros e nos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros, estes grupos de Estados estariam em situações diferentes e não deveriam, assim, ser tratados da mesma forma, ou seja, através da aplicação da modulação em moldes idênticos. Por conseguinte, a Comissão estaria obrigada, pelos princípios da diligência e da boa administração, a reunir todos os elementos de facto necessários para exercer o poder discricionário de que dispõe.

47 Nestas circunstâncias, o Vilniaus apygardos administracinis teismas (Tribunal Administrativo Regional de Vilnius) decidiu suspender a instância e submeter as seguintes questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça:

«1) Quanto à avaliação do nível de pagamentos diretos nos [novos Estados-Membros e nos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros] à luz do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 73/2009, aplicado em conjugação com os artigos 7.° e 121.°:

a) Deve o artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 73/2009, aplicado em conjugação com os artigos 10.°, n.º 1, e 121.°, ser interpretado no sentido de que, em 2012, o nível de pagamentos diretos nos [Estados-Membros que não os novos Estados-Membros] superiores a 5 000 euros foi de 90%?

b) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, isso significa que em 2012 o nível de pagamentos diretos nos novos [Estados-Membros não atingiu o dos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros], à luz do conteúdo e dos objetivos dos artigos 10.°, n.º 1 e 121.° do Regulamento n.º 73/2009?

c) São contrários ao Ato de Adesão [de 2003] e aos princípios de direito da União Europeia, designadamente aos princípios da proteção da confiança legítima, da boa administração, da concorrência leal e da não discriminação, bem como aos objetivos da [PAC], consagrados no artigo 39.º TFUE, a parte final do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 73/2009 ('tendo em conta quaisquer reduções aplicadas nos termos do n.º 1 do artigo 7.º') e o documento de trabalho da Comissão DS/2011/14/REV2, no qual é estabelecida uma base diferente para efeitos de comparação dos pagamentos diretos — nos novos Estados-Membros o nível de pagamentos diretos é avaliado sem aplicação da modulação (90% nos termos do artigo 12.º), ao passo que nos [Estados-Membros que não os novos Estados-Membros] foi aplicada a modulação (100% menos 10%, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, [alínea d), do referido regulamento])?

2) Quanto à incompatibilidade do artigo 10.º, n.º 1 e [do artigo 132.º, n.º 2, último parágrafo, *in fine*], do Regulamento n.º 73/2009, bem como das disposições de direito da União Europeia adotadas com base nestas disposições, com o Ato de Adesão [de 2003] e com os princípios da União Europeia:

a) São contrários ao Ato de Adesão [de 2003], que não estabelece a modulação dos pagamentos diretos nem a redução de [PDNC] nos novos Estados-Membros da União Europeia [nem o] ano em que se presume que os pagamentos diretos nos novos [Estados-Membros e nos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros] são equivalentes, o artigo 10.º, n.º 1, [*in fine*] ('tendo em conta quaisquer reduções aplicadas nos termos do n.º 1 do artigo 7.º'), [o artigo 132.º, n.º 2, último parágrafo, *in fine*] ('a partir de 2012, tendo em conta a aplicação do artigo 7.º em conjugação com o artigo 10.º') do Regulamento n.º 73/2009, bem como o documento de trabalho da Comissão DS/2011/14/REV2 e a Decisão de Execução [C(2012) 4391 final] que foram adotados com base nestas disposições?

b) São contrários aos princípios de direito da União Europeia, designadamente aos princípios da proteção da confiança legítima, da boa administração, da concorrência leal e da não discriminação, bem como aos objetivos da [PAC], estabelecidos no artigo 39.º TFUE, em particular o de incrementar a produtividade da agricultura, os artigos 10.°, n.º 1, e [o artigo 132.º, n.º 2, último parágrafo, *in fine*], do Regulamento n.º 73/2009, bem como o documento de trabalho da Comissão DS/2011/14/REV2 e a Decisão de Execução [C(2012) 4391 final], na medida em que, segundo os respetivos conteúdos e objetivos, a modulação de

pagamentos diretos e a redução de [PDNC] se aplicam, em 2012, aos novos Estados-Membros da UE, os quais recebem um apoio consideravelmente menor do que os [Estados-Membros que não os novos Estados-Membros] da UE?

c) Viola os princípios do direito da União Europeia, designadamente os princípios da proteção da confiança legítima, da boa administração, da concorrência leal e da não discriminação, a modificação [do artigo 132.º, n.º 2, último parágrafo] do Regulamento n.º 73/2009 ('a partir de 2012, tendo em conta a aplicação do artigo 7.º em conjugação com o artigo 10.º'), introduzida pela retificação (JO 2010 L 43, p. 7) (modificação através da qual foi efetuada uma alteração de natureza não técnica, e o conteúdo da disposição foi modificado de forma substantiva, uma vez que se estabeleceu a presunção de que os pagamentos diretos nos novos [Estados-Membros e nos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros] em 2012 eram equivalentes)?

d) [O termo] 'dydis' ['nível'], utilizad[o] no artigo [1.°-C do Regulamento n.º 1259/1999] e [o termo] 'lygis' ['nível'] no [artigo 132.º, n.º 2, último parágrafo, *in fine*], do Regulamento n.º 73/2009 têm o mesmo significado?

3) São contrários ao Ato de Adesão [de 2003] e violam os princípios do direito da União, designadamente os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima e da boa administração, a Decisão de Execução [C(2012) 4391 final] e o documento de trabalho da Comissão DS/2011/14/REV2, que não foram publicados no *Jornal Oficial da União Europeia* nem contêm uma fundamentação adequada (foram adotados unicamente em função da presunção de que em 2012 o nível de pagamentos diretos nos novos [Estados-Membros e nos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros] eram equivalentes)? Em caso de resposta afirmativa, deve o artigo 1.º, n.º 4 da Decisão de Execução [C(2012) 4391 final] ser anulado por violar o Regulamento n.º 73/2009 e o Ato de Adesão [de 2003]?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão, alíneas a) e b)

48 Com a sua primeira questão, alíneas a) e b), o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se os artigos 7.°, n.º 1, 10.°, n.º 1 e 121.° do Regulamento n.º 73/2009 devem ser interpretados no sentido de que o conceito de «nível de pagamentos diretos aplicável nos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros» deve ser entendido no sentido de que o referido nível era, em 2012, igual a 90% do nível da totalidade dos pagamentos diretos e que o conceito de «nível de pagamentos diretos nos novos Estados-Membros» deve ser entendido no sentido de que este último nível era, em 2012, igual ao dos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros.

49 Uma resposta afirmativa a esta questão conduziria à aplicabilidade, nos termos dos artigos 7.°, 10.° e 121.° do mesmo regulamento, da modulação aos pagamentos diretos concedidos aos agricultores nos novos Estados-Membros e, em conformidade com o artigo 132.º do referido regulamento, aos PDNC.

50 É facto assente que não só os montantes dos pagamentos concedidos aos referidos agricultores eram, em 2012, inferiores aos concedidos aos agricultores nos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros, mas também que estes montantes diferiam dentro dos dois grupos de Estados-Membros.

51 No entanto, o artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 73/2009, ao estabelecer uma ligação entre os respetivos níveis de pagamentos diretos nestes dois grupos de Estados-Membros, indica que, apesar das diferenças consideráveis existentes entre os montantes de pagamentos diretos em cada um destes dois grupos de Estados-Membros, que obstam a que seja obtido um nível comum através do cálculo da média dos respetivos montantes, foi apurado um nível comum.

52 Na falta, no direito da União, de uma definição do «nível de pagamentos diretos aplicável nos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros», previsto nos artigos 10.° e 121.° do Regulamento n.º 73/2009, há que interpretar esta expressão à luz do seu contexto e dos objetivos prosseguidos pelo legislador da União (v., neste sentido, acórdão Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, n.o 31 e jurisprudência aí referida).

53 A este respeito, importa recordar que a referência ao mencionado nível foi introduzida no direito da União pelo Ato de Adesão de 2003, para regular a introdução progressiva de pagamentos diretos nos novos Estados-Membros.

54 Esta aplicação mais progressiva do que imediata dos referidos pagamentos nos novos Estados-Membros tinha por objetivo não atrasar a reestruturação do setor agrícola e não criar disparidades de rendimento consideráveis e distorções sociais pela concessão de ajudas desproporcionadas face ao nível de rendimentos dos agricultores e da população em geral (v., neste sentido, acórdãos Bábolna, C-115/10, EU:C:2011:376, n.o 34, e Polónia/Conselho, C-273/04, EU:C:2007:622, n.º 69).

55 Embora do calendário de introdução que consta do capítulo 6 do anexo II do Ato de Adesão de 2003 resulte que os pagamentos diretos concedidos aos agricultores nos novos Estados-Membros representam sempre uma determinada percentagem do «nível aplicável» nos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros, o seu cálculo é feito de forma totalmente autónoma.

56 Assim, a área de base foi determinada no capítulo 6, ao passo que os limites máximos anuais e as regras de determinação dos pagamentos efetuados no âmbito do RPUS constavam do Regulamento n.º 1782/2003 após ali terem sido inseridos, respetivamente, pela Decisão 2004/281 e pelo Regulamento n.º 583/2004.

57 Importa considerar que o nível que os pagamentos diretos concedidos nos novos Estados-Membros deviam atingir em 2013, a saber 100% dos montantes previstos, através dos dados de referência para 2013 acima referidos, não depende do nível real de pagamentos diretos. Não se tratou assim para o legislador da União de uniformizar os níveis nominais, mas de atingir um nível abstrato de 100%, aceitando embora que este dê lugar a montantes diferentes em cada Estado-Membro.

58 Como salientou o órgão jurisdicional de reenvio, é certo que a área de base na Lituânia mais do que duplicou desde 2003, reduzindo desse modo o montante dos pagamentos diretos por hectare. No entanto, essa circunstância, que apenas diz respeito aos montantes dos pagamentos diretos concedidos individualmente a cada agricultor, não tem repercussão no funcionamento do mecanismo instaurado, que aumenta progressivamente o limite máximo dos pagamentos diretos para o nível de 100%.

59 Ora, tendo em conta que a ligação assim postulada entre os respetivos níveis de pagamentos diretos decorre do Ato de Adesão de 2003 e, por conseguinte, de disposições de direito primário (v., neste sentido, acórdão Parlamento/Conselho, C-413/04, EU:C:2006:741, n.º 43), esta deve ser dada por adquirida na interpretação do Regulamento n.º 73/2009, na medida em que este reflete as disposições que constam do anexo II do referido ato de adesão.

60 Nestas circunstâncias, não pode ser acolhida a argumentação, apresentada pelo órgão jurisdicional de reenvio e apoiada pelos recorrentes no processo principal e pelo Governo lituano, que visa contestar a equivalência, na aceção do artigo 10.º do Regulamento n.º 73/2009, dos níveis de pagamentos diretos

aplicáveis, respetivamente, nos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros e nos novos Estados-Membros, pelo facto de a inaplicabilidade da modulação aos pagamentos diretos inferiores a 5 000 euros ter por consequência que o montante dos pagamentos diretos concedidos, em 2012, nos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros seja, não obstante a modulação de 10%, efetivamente superior ao nível de 90% da totalidade dos pagamentos diretos, nível formalmente atingido nos novos Estados-Membros.

61 Com efeito, sendo de 100% o nível de pagamentos diretos aplicável antes da modulação independentemente dos montantes efetivamente concedidos nos diferentes Estados-Membros, a modulação global de 10%, prevista no artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 73/2009, deve ser considerada uma redução na aceção do artigo 10.º, n.º 1, desse regulamento, a qual deve ser tida em conta para verificar a equivalência dos níveis de pagamentos diretos aplicáveis.

62 Em contrapartida, uma consideração dos efeitos nominais desses cálculos suscitaria, para além da questão do número de agricultores que recebem menos de 5 000 euros, respetivamente, nos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros e nos novos Estados-Membros, a questão da diferença considerável entre os montantes dos pagamentos diretos por hectare respetivamente concedidos, tornando assim impossível uma comparação absoluta entre o nível de pagamentos concedidos nestes dois grupos de Estados-Membros. Ora, a escolha do critério abstrato do nível de pagamentos diretos aplicável é suscetível de evitar tais considerações.

63 Em face de todo o exposto, há que responder à primeira questão, alíneas a) e b), que os artigos 7.°, n.º 1, 10.°, n.º 1, e 121.° do Regulamento n.º 73/2009 devem ser interpretados no sentido de que o conceito de «nível de pagamentos diretos aplicável nos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros» deve ser entendido no sentido de que o referido nível era, em 2012, igual a 90% do nível da totalidade dos pagamentos diretos e que o conceito de «nível de pagamentos diretos nos novos Estados-Membros» deve ser entendido no sentido de que este último nível era, em 2012, igual ao dos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros.

Quanto à primeira questão, alínea c), e à segunda questão, alíneas a) e b)

64 Com a sua primeira questão, alínea c), e a sua segunda questão, alíneas a) e b), o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se os artigos 10.°, n.º 1, *in fine*, e 132.°, n.º 2, último parágrafo, *in fine*, do Regulamento n.º 73/2009, a Decisão de Execução C(2012) 4391 final e o documento de trabalho DS/2011/14/REV2 são inválidos.

65 Quanto ao documento de trabalho DS/2011/14/REV2, cumpre realçar, desde já, que resulta do sexto considerando da Decisão de Execução C(2012) 4391 final que esta foi adotada, nomeadamente, tendo em consideração o conteúdo desse documento de trabalho. Nestas condições, basta proceder, no caso em apreço, a um exame da validade da referida decisão, não se justificando um exame distinto da validade do referido documento.

Compatibilidade com o Ato de Adesão de 2003

66 Em primeiro lugar, quanto à alegada violação do Ato de Adesão de 2003, esta decorre, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, do facto de o referido ato não prever a modulação dos pagamentos diretos da União nem a redução dos PDNC nos novos Estados-Membros, pelo que a aplicação, através das disposições em causa, da modulação nos novos Estados-Membros, em 2012, ou seja, antes de ter sido atingido o nível de 100% de pagamentos diretos, violaria o acordo alcançado em 2003, de que os pagamentos diretos deviam atingir o referido nível em 2013.

– Pagamentos diretos da União

67 Convém recordar, desde logo, que a introdução progressiva de pagamentos diretos da União nos novos Estados-Membros não se destinava a conduzir a uma equivalência dos montantes respetivamente concedidos nos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros e nos novos Estados-Membros. O objetivo foi, conforme resulta dos n.os 53 e 54 do presente acórdão, evitar prejudicar o desenvolvimento do setor agrícola nos novos Estados-Membros introduzindo, sem transição, um nível de ajudas predeterminado para cada um desses Estados-Membros.

68 Tendo em vista este objetivo específico, o regime estabelecido pelo Ato de Adesão de 2003 não se opõe, em princípio, à aplicação aos novos Estados-Membros de uma reforma de alcance geral, como a modulação, que visa aperfeiçoar o funcionamento da PAC em todos os Estados-Membros, logrando um melhor equilíbrio entre os instrumentos concebidos para promover a agricultura sustentável e os que visam incentivar o desenvolvimento rural.

69 Embora o Ato de Adesão de 2003 não tenha regulado a questão da aplicação da modulação nos novos Estados-Membros, tal decorre do facto de a reforma da PAC que introduziu a modulação ter sido realizada em paralelo com as negociações com vista à adesão dos novos Estados-Membros. Com efeito, como salientou o advogado-geral no n.º 91 das suas conclusões, a modulação foi introduzida pelo Regulamento n.º 1782/2003 após a conclusão do Ato de Adesão de 2003 e o artigo 12.º-A do Regulamento n.º 1782/2003, que regula a modulação nos novos Estados-Membros, foi aditado ao referido regulamento pelo Regulamento n.º 583/2004. A possibilidade de introduzir tais alterações ao acervo comunitário aplicável aos referidos Estados-Membros estava expressamente prevista nos artigos 23.° e 57.° do Ato de Adesão de 2003.

70 Embora a eventual aplicação da modulação dos pagamentos diretos concedidos nos novos Estados-Membros não seja, em si mesma, contestada no processo principal, o órgão jurisdicional de reenvio questiona-se sobre as condições dessa aplicação.

71 A este respeito, está assente que o conteúdo do artigo 12.º-A do Regulamento n.º 1782/2003 foi retomado e especificado, a dois títulos, no artigo 10.º do Regulamento n.º 73/2009. Por um lado, este exige que se tenha em conta os efeitos da modulação nos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros com vista a verificar se o nível de pagamentos diretos nos novos Estados-Membros já é pelo menos equivalente ao aplicável nos primeiros. Por outro lado, resulta do mesmo que a percentagem a considerar na modulação nos segundos Estados-Membros está limitada à diferença dos respetivos níveis de pagamentos diretos.

72 Esta última regra destina-se a assegurar, como esclarece o considerando 17 do Regulamento n.º 73/2009, que a modulação não conduza à redução do montante líquido pago a um agricultor num novo Estado-Membro para um nível inferior ao do montante a pagar a um agricultor equivalente nos outros Estados-Membros que não os novos Estados-Membros.

73 Como o Governo polaco e a Comissão bem salientaram nas suas observações escritas, nos termos desta regra, a aplicabilidade da modulação, em 2012, não conduziu a uma redução dos pagamentos diretos inferiores a 300 000 euros concedidos nos novos Estados-Membros, pelo facto de a diferença dos respetivos níveis ser igual a zero.

74 Em contrapartida, a aplicação, em 2012, da modulação aos pagamentos diretos concedidos nos novos Estados-Membros deu efetivamente lugar a uma redução de 4% dos montantes superiores a 300 000 euros. Esta redução pode, é certo, aumentar a diferença considerável que existe entre os montantes dos pagamentos diretos por hectare concedidos, respetivamente, nos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros e nos novos Estados-Membros. No entanto, o nível dos referidos montantes

atingido, após a referida redução, nos novos Estados-Membros manter-se-á significativamente superior ao nível aplicável nos outros Estados-Membros que não os novos Estados-Membros, onde a modulação é da ordem dos 14%.

75 Assim sendo, deve considerar-se que, conjugado com o artigo 10.º, n.º 2, e o considerando 17 do Regulamento n.º 73/2009, o artigo 10.º, n.º 1, do referido regulamento tem o efeito de contribuir para o objetivo de alcançar, em todos os Estados-Membros, um melhor equilíbrio entre a promoção da agricultura sustentável e o incentivo do desenvolvimento rural, objetivo que se inscreve no quadro normativo traçado pelo Ato de Adesão de 2003.

76 Nestas circunstâncias, há que concluir que o artigo 10.º, n.º 1, *in fine*, do Regulamento n.º 73/2009, ao permitir aplicar, através da consideração dos efeitos da modulação nos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros, o regime da modulação dos pagamentos diretos da União em todos os Estados-Membros em 2012, é compatível com o Ato de Adesão de 2003.

– PDNC

77 O artigo 132.º, n.º 2, do Regulamento n.º 73/2009 prevê que o montante total da ajuda direta que pode ser concedida a um agricultor nos novos Estados-Membros, incluindo todos os PDNC, não pode exceder o nível da ajuda direta que esse agricultor teria direito a receber a título do pagamento direto correspondente aplicável, na data em causa, nos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros, tendo em conta a aplicação do artigo 7.º em conjugação com o artigo 10.º do referido regulamento.

78 Enquanto esta proibição de exceder já tinha sido introduzida no artigo 1.º-C do Regulamento n.º 1259/1999 pelo capítulo 6, A, n.º 27, alínea b), do anexo II do Ato de Adesão de 2003, a exigência de ter em conta, a este respeito, os efeitos da modulação nos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros só foi estabelecida no referido artigo 132.º, n.º 2.

79 Esta exigência levou a Comissão a considerar que a modulação se devia aplicar aos PDNC concedidos na Lituânia em 2012.

80 Embora se deva considerar, pelas mesmas razões que justificaram a modulação dos simples pagamentos diretos da União nos termos do artigo 10.º, n.º 1, *in fine*, do Regulamento n.º 73/2009, que a antecipação da aplicação da modulação a todos os pagamentos diretos concedidos aos agricultores dos novos Estados-Membros é, em princípio, compatível com o Ato de Adesão de 2003, a apreciação da legalidade das modalidades concretas desta aplicação, que constam da Decisão de Execução C(2012) 4391 final, exige uma interpretação do artigo 132.º do Regulamento n.º 73/2009 em conformidade com o Ato de Adesão de 2003.

81 A este respeito, importa salientar que a autorização da Comissão a que está submetida a concessão dos PDNC, nos termos do n.º 6 do referido artigo, depende de um exame concreto e circunstanciado dos pagamentos em causa, exame cujas etapas constavam já do artigo 1.º-C que o capítulo 6, A, n.º 27, alínea b), do anexo II do Ato de Adesão de 2003 já havia inserido no Regulamento n.º 1259/1999. Dessa disposição decorria que as condições de aplicação da modulação variavam em função do regime de pagamento escolhido por um novo Estado-Membro, em concreto, o regime de pagamento único ou o RPUS.

82 Com efeito, embora quer o referido artigo 1.º-C quer o artigo 132.º, n.º 2, do Regulamento n.º 73/2009 visem, em princípio, todos os novos Estados-Membros, resulta do n.º 4 destes artigos que um novo Estado-Membro que aplica o RPUS pode conceder ajudas diretas nacionais complementares nas condições referidas nos n.ºs 5 a 8 dos referidos artigos.

83 Em conformidade com o motivo legítimo para aplicar, a partir de 2012, o regime da modulação nos novos Estados-Membros, incluindo, como sugere o considerando 17 do Regulamento n.º 73/2009, aos PDNC, há que alinhar o mecanismo da redução do montante acumulado de pagamentos diretos da União e de PDNC com o da modulação dos simples pagamentos diretos da União.

84 Assim, quanto ao referido montante acumulado, as reduções devem ser tidas em conta apenas quando a modulação é aplicável aos pagamentos diretos da União. Na medida em que, nos termos do artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento n.º 73/2009, a modulação não é aplicável aos pagamentos inferiores a 300 000 euros, as reduções também não devem incidir nos PDNC.

85 Uma vez que, conforme se salientou no n.º 73 do presente acórdão, o artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 73/2009 não se aplica nos novos Estados-Membros, só se aplica o artigo 7.º, n.º 2, deste regulamento, pelo que só é aplicável uma redução de 4 pontos percentuais aos montantes que ultrapassem os 300 000 euros.

86 Ora, ao impor a aplicação da modulação, em 2012, aos agricultores para os quais o montante total dos pagamentos diretos nacionais e da União figura entre 5 000 euros e 300 000 euros, a Decisão de Execução C(2012) 4391 final não respeitou o paralelismo entre a modulação dos pagamentos diretos e a modulação dos PDNC.

87 Por conseguinte, a Decisão de Execução C(2012) 4391 final deve ser declarada inválida.

Compatibilidade com os princípios gerais evocados

88 Encontrando-se demonstrada a desconformidade entre a Decisão de Execução C(2012) 4391 final e o Ato de Adesão de 2003, já não há necessidade de examinar a compatibilidade dessa decisão com os princípios gerais evocados pelo órgão jurisdicional de reenvio.

89 Quanto aos artigos 10.° e 132.° do Regulamento n.º 73/2009, não decorre da decisão de reenvio em que medida estas disposições são suscetíveis de violar os princípios de direito da União em causa, com exceção do princípio da não discriminação.

90 No que diz respeito a este último princípio há que salientar, contudo, que o facto de a situação da agricultura nos novos Estados-Membros ser radicalmente diferente da existente nos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros, obstando assim a que se proceda a uma comparação válida (acórdão Polónia/Conselho, C-273/04, EU:C:2007:622, n.os 87 e 88), as disposições específicas dos artigos 10.° e 132.° do Regulamento n.º 73/2009, que obedecem ao motivo legítimo de aplicar, a partir de 2012, o regime da modulação nos novos Estados-Membros, não violam o princípio da não discriminação.

91 Em face do exposto, importa responder à primeira questão, alínea c), e à segunda questão, alíneas a) e b), que a Decisão de Execução C(2012) 4391 final é inválida, ao passo que o exame das referidas questões não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade dos artigos 10.°, n.º 1, *in fine*, e 132.°, n.º 2, último parágrafo, *in fine*, do Regulamento n.º 73/2009.

Quanto à segunda questão, alínea c)

92 Com a sua segunda questão, alínea c), o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 132.º, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009, na sua redação resultante da retificação publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* de 18 de fevereiro de 2010, é inválida, por essa alteração por via de retificação não ter efetuado uma correção de natureza técnica, mas uma alteração substancial.

93 Há que recordar, antes de mais, que para interpretar uma disposição do direito da União, deve ter-se em conta não só os seus termos mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação em que se integra (acórdão Rosselle, C-65/14, EU:C:2015:339, n.o 43 e jurisprudência aí referida).

94 Importa observar que a retificação ao artigo 132.º, n.º 2, do Regulamento n.º 73/2009 foi introduzida em todas as línguas oficiais da União. Embora a versão inicial do referido artigo 132.º, n.º 2, último parágrafo, contivesse, em todas as línguas oficiais da União, a referência ao ano de 2012, a mencionada referência figurava, em algumas versões linguísticas, no início desse parágrafo, ao passo que noutras, se encontrava no fim do referido parágrafo.

95 A versão em língua lituana pertence à primeira categoria dessas versões linguísticas, na qual, antes da retificação, o ano era mencionado no início do último parágrafo do artigo 132.º, n.º 2, do Regulamento n.º 73/2009. A retificação introduzida é a seguinte, em concreto, os termos «a partir de 2012» foram eliminados do início deste parágrafo e foram inseridos entre os termos «tendo em conta» e os termos «a aplicação do artigo 7.º em conjugação com o artigo 10.º» no final do referido parágrafo.

96 Como a Comissão acertadamente observou, a referência ao ano de 2012 no início do último parágrafo do artigo 132.º, n.º 2, do Regulamento n.º 73/2009 podia sugerir que esta disposição devia ser interpretada no sentido de que a proibição de exceder dizia apenas respeito ao ano de 2012, interpretação esta inconciliável com o objetivo da referida disposição.

97 Há, pois, que considerar que a retificação efetuada pela retificação publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* de 18 de fevereiro de 2010 constitui uma simples correção clarificadora, sem repercussão no alcance da disposição em causa.

98 Por conseguinte, há que responder à segunda questão, alínea c), que o exame desta questão não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade do artigo 132.º, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009, na sua redação resultante da retificação publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* de 18 de fevereiro de 2010.

Quanto à segunda questão, alínea d)

99 Com a sua segunda questão, alínea d), o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o significado do termo «dydis» em língua lituana («montant» ou «niveau» na versão em língua francesa), utilizado no artigo 1.º-C, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 1259/1999, que foi inserido no regulamento pelo Ato de Adesão de 2003, é o mesmo do termo «lygis» («niveau» na versão em língua francesa), utilizado no artigo 132.º, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009.

100 Importa recordar, desde logo, que o referido artigo 132.º estabelece, em substância, as mesmas regras que o artigo 143.º-C do Regulamento n.º 1782/2003, que, por seu turno, retoma as medidas previstas no artigo 1.º-C do Regulamento n.º 1259/1999.

101 O termo pertinente em língua lituana utilizado tanto no artigo 143.º-C, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 1782/2003, como no artigo 1.º-C, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 1259/1999 é «dydis». Este termo só foi alterado quando da adoção do Regulamento n.º 73/2009, o qual utiliza, no seu artigo 132.º, n.º 2, último parágrafo, o termo «lygis».

102 Em contrapartida, em várias outras versões linguísticas do artigo 1.º-C, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 1259/1999 e do artigo 132.º, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009, os termos utilizados mantiveram-se, no essencial, idênticos. Tal aplica-se nomeadamente às versões em línguas espanhola, alemã, inglesa, francesa, italiana e portuguesa.

103 Ora, segundo jurisprudência constante, a formulação utilizada numa das versões linguísticas de uma disposição do direito da União não pode servir de base única para a interpretação dessa disposição nem pode ser-lhe atribuído caráter prioritário em relação a outras versões linguísticas. As disposições do direito da União devem, com efeito, ser interpretadas e aplicadas de maneira uniforme à luz das versões redigidas em todas as línguas da União. Em caso de divergência entre as diferentes versões linguísticas de um texto da União, a disposição em questão deve ser interpretada em função da sistemática geral e da finalidade da regulamentação de que constitui um elemento (acórdão Ivansson e o., C-307/13, EU:C:2014:2058, n.o 40).

104 A este respeito, há que observar que nem a sistemática nem a finalidade do Regulamento n.º 73/2009 são favoráveis a uma interpretação diferente em relação aos textos precedentes, refletida na substituição do termo «lygis» pelo termo «dydis». Antes pelo contrário, o considerando 48 desse regulamento enuncia que «[d]everão ser mantidas as condições de concessão» dos PDNC.

105 Por conseguinte, deve considerar-se que a alteração da terminologia utilizada na versão em língua lituana do artigo 132.º, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009, não altera, em relação à utilizada nos artigos correspondentes dos regulamentos anteriores, o sentido deste parágrafo. Como salientou o advogado-geral no n.º 142 das suas conclusões, isto é confirmado pelo facto de o artigo 132.º, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009 retomar as medidas previstas no capítulo 6, A, n.º 27, alínea b), do anexo II do Ato de Adesão de 2003.

106 Consequentemente, há que responder à segunda questão, alínea d), que o significado do termo «dydis», utilizado na versão em língua lituana do artigo 1.º-C, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 1259/1999, que foi inserido no regulamento pelo Ato de Adesão de 2003, é o mesmo do termo «lygis», utilizado na versão em língua lituana do artigo 132.º, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009.

Quanto à terceira questão

107 Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se a Decisão de Execução C(2012) 4391 final é inválida por motivos relacionados com a sua fundamentação ou a falta de publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

108 Em face da declaração, no n.º 87 do presente acórdão, de invalidade da referida decisão de execução, não há que responder a esta questão.

Quanto às despesas

109 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 (Quarta Secção) declara:

1) **Os artigos 7.º, n.º 1, 10.º, n.º 1, e 121.º do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho, de 19 de janeiro de 2009, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto aos agricultores no âmbito da Política Agrícola Comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1290/2005 (CE) n.º 247/2006 e (CE) n.º 378/2007 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1782/2003, devem ser interpretados no sentido de que o conceito de «nível de pagamentos diretos aplicável nos Estados-Membros que não os novos Estados-Membros» deve ser entendido no sentido de que o referido nível era, em 2012, igual a 90% do nível da totalidade dos pagamentos diretos e que o conceito de**

«nível de pagamentos diretos nos novos Estados-Membros» deve ser entendido no sentido de que este último nível era, em 2012, igual ao dos Estados-Membros da Comunidade Europeia na sua composição em 30 de abril de 2004.

2) **A Decisão de Execução C(2012) 4391 final da Comissão, de 2 de julho de 2012, que autoriza pagamentos diretos nacionais de caráter complementar na Lituânia em 2012, é inválida, ao passo que o exame das questões prejudiciais não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade dos artigos 10.°, n.º 1, *in fine*, e 132.°, n.º 2, último parágrafo, *in fine*, do Regulamento n.º 73/2009.**

3) **O exame das referidas questões não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade do artigo 132.°, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009, na sua redação resultante da retificação publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* de 18 de fevereiro de 2010.**

4) **O significado do termo «dydis», utilizado na versão em língua lituana do artigo 1.º-C, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento (CE) n.º 1259/1999 do Conselho, de 17 de maio de 1999, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da política agrícola comum, que foi inserido no regulamento pelo Ato relativo às condições de adesão da República Checa, da República da Estónia, da República de Chipre, da República da Letónia, da República da Lituânia, da República da Hungria, da República de Malta, da República da Polónia, da República da Eslovénia e da República Eslovaca e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia, é o mesmo do termo «lygis», utilizado na versão em língua lituana do artigo 132.°, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009.**

Assinaturas