Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
NILS WAHL
apresentadas em 4 de junho de 2015 [1]

Processo C-103/14

Bronius Jakutis,
Kretingalės kooperatinė ŽŪB
contra
Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos,
Lietuvos valstybė

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Vilniaus apygardos administracinis teismas (Lituânia)]

«Reenvio prejudicial — Política agrícola comum (PAC) — Interpretação do Regulamento (CE) n.º 73/2009 — Validade dos artigos 10.°, n.º 1, e 132.°, n.º 2, do Regulamento n.º 73/2009, da Decisão de Execução C (2012) 4391 final da Comissão e do documento de trabalho DS2011/14/REV2 da Comissão, de 20 de outubro de 2011, à luz do Ato de Adesão de 2003, dos princípios de segurança jurídica, da proteção da confiança legítima, da boa administração, da concorrência leal e da não discriminação e dos objetivos da PAC referidos no artigo 39.º TFUE — Modulação dos pagamentos diretos concedidos aos agricultores nos novos Estados-Membros — Redução dos pagamentos diretos nacionais complementares — Níveis dos pagamentos diretos aplicáveis nos antigos e nos novos Estados-Membros — Comparação — Uniformização dos níveis dos pagamentos diretos em 2012 — Inexistência de dados que permitam estabelecer a uniformidade do nível dos pagamentos diretos aplicável nos antigos e nos novos Estados-Membros — Falta de fundamentação — Falta de publicação no Jornal Oficial da União Europeia»

I – **Introdução**

1. O presente processo é relativo à complexa questão da possibilidade de comparar os *níveis* dos pagamentos diretos a favor dos agricultores nos Estados-Membros da União Europeia, apesar das diferenças substanciais entre os *montantes* desses pagamentos concedidos nos diferentes Estados-Membros.

2. Esta comparação é necessária, nomeadamente, para que se saiba se a modulação dos pagamentos diretos e a redução dos pagamentos diretos nacionais complementares (a seguir «PDNC») eram aplicáveis em 2012 nos novos Estados-Membros que aderiram à União em 1 de maio de 2004 (a seguir «Estados UE-10»). A considerável importância desta questão para os agricultores dos Estados UE-10 não pode ser negada.

1 — Língua original: francês.

3. De acordo com o regime que tem a designação de «phasing-in», os pagamentos diretos a favor dos agricultores nos Estados UE-10 são introduzidos progressivamente após a sua adesão à União com a finalidade de se alcançar, em 2013, 100% do nível destes pagamentos aplicável nos outros Estados-Membros. A problemática suscitada por este pedido de decisão prejudicial é relativa à comparação dos níveis dos pagamentos diretos aplicáveis em 2012 nos Estados UE-10 e nos Estados-Membros da União na sua composição em 30 de abril de 2004 (a seguir «Estados UE-15»).

4. O pedido de decisão prejudicial, submetido pelo Vilniaus apygardos administracinis teismas (Lituânia), é relativo, por um lado, à interpretação de determinadas disposições do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho [2] e, por outro, à validade de determinadas disposições do referido regulamento, da Decisão de Execução C (2012) 4391 final da Comissão [3], e do documento de trabalho DS2011/14/REV2 da Comissão [4]. A apreciação das questões prejudiciais requer, nomeadamente, que seja feita referência ao artigo 39.º TFUE, ao Ato de Adesão de 2003 [5] e a alguns princípios gerais do direito da União.

5. Ainda que o Tribunal de Justiça seja chamado a pronunciar-se pela primeira vez sobre questões relativas à aplicação da modulação e das reduções dos PDNC nos Estados UE-10, no Tribunal Geral da União Europeia foram já interpostos recursos diretos que tinham por objeto a anulação de atos da União neste domínio [6]. Todavia, a questão que diz respeito à interpretação do conceito de «nível dos pagamentos diretos», na aceção do artigo 10.º, n.º 2, continua por responder [7].

II – **Quadro jurídico — direito da União**

A – *Ato de adesão de 2003*

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

«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.»

2 — Regulamento 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).

3 — Decisão de Execução, de 2 de julho de 2012, que autoriza pagamentos diretos nacionais complementares na Lituânia em 2012 [notificada com o número K (2012) 4391].

4 — De 20 de outubro de 2011 (a seguir «documento de trabalho DS2011/14/REV2»).

5 — 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»).

6 — Assim, no processo T-386/13, o distrito de Kėdainių, Lituânia (Kėdainių rajono Okainių ŽŪB) e 134 outros recorrentes pediram ao Tribunal Geral que anulasse a Decisão de Execução C (2012) 4391 — a mesma decisão de execução impugnada no âmbito do presente pedido de decisão prejudicial — e que declarasse inaplicáveis, nos termos do 277.º TFUE, por um lado, o artigo 132.º, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009 e, por outro, uma parte do artigo 10.º, n.º 1, do mesmo regulamento. Através do seu despacho Kėdainių rajono Okainių e o./Conselho e Comissão (T-386/13, EU:T:2014:754), o Tribunal Geral considerou o recurso inadmissível, com o fundamento de que o pedido de anulação da referida decisão não tinha sido apresentado nos prazos fixados e que a exceção de ilegalidade tinha sido suscitada de forma incidental. Em contrapartida, no processo Lituânia/Comissão (T-533/13), a República da Lituânia requereu ao Tribunal Geral que anulasse o artigo 1.º, n.º 4, da Decisão de Execução C (2013) 4487 final da Comissão, de 19 de julho de 2013, que autoriza a concessão de uma ajuda nacional transitória na Lituânia no ano de 2013. A apreciação do processo foi suspensa até o Tribunal de Justiça se pronunciar sobre as questões prejudiciais em causa no presente processo.

7 — No que respeita à modulação, a República da Polónia, no processo T-333/09 (acórdão Polónia/Comissão, T-333/09, EU:T:2012:449), pediu a anulação do anexo I da Decisão 2009/444/CE da Comissão, de 10 de junho de 2009, que fixa a atribuição aos Estados-Membros dos montantes decorrentes da modulação prevista nos artigos 7.º e 10.º do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho, para os anos de 2009 a 2012 (JO L 148, p. 29). O Tribunal Geral não abordou explicitamente a questão dos níveis dos pagamentos diretos neste acórdão. No acórdão Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169), o Tribunal de Justiça teve igualmente oportunidade de apreciar a modulação e as reduções suplementares dos pagamentos diretos nos antigos Estados-Membros para os anos de 2009 a 2012 sem, no entanto, abordar a questão dos níveis dos pagamentos diretos.

B – *Regulamento (CE) n.º 1259/1999*

7. O Regulamento (CE) n.º 1259/1999 do Conselho [8] aplicava-se, nos termos do seu artigo 1.º, aos pagamentos concedidos diretamente aos agricultores a título dos regimes de apoio da política agrícola comum (PAC) que são financiados, no todo ou em parte, pela secção «garantia» do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) [9].

8. O anexo II, capítulo 6, n.º 27, do Ato de Adesão de 2003 introduziu, neste Regulamento n.º 1259/1999, algumas alterações, nomeadamente, a inclusão dos artigos 1.°-A, 1.°-B e 1.°-C, relativos aos regimes de apoio nos novos Estados-Membros.

9. O artigo 1.º-A do Regulamento n.º 1259/1999 estabelece um regime de pagamentos diretos que são objeto de um aumento progressivo (regime de «phasing-in») nos novos Estados-Membros:

«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.»

10. O artigo 1.º-B, igualmente introduzido no Regulamento n.º 1259/1999 pelo anexo II, capítulo 6, n.º 27, do Ato de Adesão de 2003, estabelece um regime de pagamento único por superfície (a seguir «RPUS») que os Estados UE-10 podem decidir aplicar.

8 — Regulamento 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).

9 — Salvo os que estão previstos pelo 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).

11. As disposições do artigo 1.º-C do Regulamento n.º 1259/1999 permitem que os novos Estados-Membros concedam PDNC. 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 pagamentos diretos nacionais de caráter complementar, 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.»

C – Regulamento (CE) n.º 1782/2003

12. A reforma da PAC foi realizada paralelamente às negociações de adesão com os Estados EU-10. No âmbito da referida reforma, o Regulamento n.º 1259/1999 foi substituído pelo Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho. [10].

13. O Regulamento n.º 1782/2003 introduziu um sistema de modulação dos pagamentos diretos [11]. O artigo 10.º, n.º 1, deste regulamento dispõe que:

«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. O Regulamento n.º 1782/2003 foi posteriormente alterado em 22 de março de 2004 por dois diplomas do Conselho da União Europeia, por um lado, pela Decisão 2004/281/CE do Conselho [12] e, por outro, pelo Regulamento (CE) n.º 583/2004 do Conselho [13].

10 — Regulamento 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).

11 — Nos termos do considerando 5 do Regulamento n.º 1782/2003, o sistema de redução progressiva dos pagamentos diretos, à escala comunitária e com caráter obrigatório, no período de 2005 a 2012, foi introduzido a fim de se conseguir um melhor equilíbrio entre os instrumentos de política agrícola destinados a promover uma agricultura sustentável e os que visam fomentar o desenvolvimento rural. As poupanças daí resultantes eram destinadas ao financiamento das medidas de desenvolvimento rural.

12 — Decisão que 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).

13 — Regulamento de 22 de março de 2004, que altera os Regulamentos n.º 1782/2003 (CE) n.º 1786/2003, que institui a organização comum do mercado no setor das forragens secas e (CE) n.º 1257/1999, relativo ao apoio do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) ao desenvolvimento rural, 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).

15. O referido Regulamento n.º 583/2004 prevê a aplicação do regime de modulação nos novos Estados-Membros. Nos termos do seu considerando 4:

«Os agricultores dos novos Estados-Membros receberão pagamentos diretos, de acordo com um mecanismo de introdução progressiva. Com o objetivo de atingir um equilíbrio adequado entre os instrumentos destinados a promover a agricultura sustentável e os destinados a promover o desenvolvimento rural, o regime da modulação não deve ser implementado nos novos Estados-Membros até que o nível dos pagamentos diretos neles aplicável seja igual, pelo menos, ao nível aplicável na Comunidade na sua composição em 30 de abril de 2004.»

16. O Regulamento n.º 583/2004 introduziu igualmente no Regulamento n.º 1782/2003 o artigo 12.º-A, que, no seu n.º 1, estabelece o seguinte:

«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.»

17. No que respeita à segunda alteração do Regulamento n.º 1782/2003 de 22 de março de 2004, a Decisão 2004/281 aditou-lhe os artigos 143.°-A, 143.°-B e 143.°-C, que, no essencial, correspondem aos artigos 1.°-A, 1.°-B e 1.°-C do Regulamento n.º 1259/1999.

18. O referido artigo 143.º-A estabelece o mesmo calendário de introdução dos pagamentos diretos que o artigo 1.º-A do Regulamento n.º 1259/1999, ao passo que o artigo 143.º-C, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 1782/2003, conforme alterado pela Decisão 2004/281, dispõe 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.»

D – *Regulamento n.º 73/2009*

19. O Regulamento n.º 1782/2003 foi revogado pelo Regulamento n.º 73/2009. Este prevê um aumento progressivo da redução dos pagamentos diretos a título da modulação. O artigo 7.º do Regulamento n.º 73/2009 contém as disposições relativas à modulação nos Estados EU-15. Dispõe o seguinte:

«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, 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].

[...]»

20. O artigo 10.º do Regulamento n.º 73/2009 estabelece as regras específicas aplicáveis à modulação nos novos Estados-Membros. Prevê que:

«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

[…]»

21. O artigo 121.º do Regulamento n.º 73/2009 estabelece o calendário de introdução dos pagamentos diretos nos novos Estados-Membros sem alterações essenciais em relação aos regulamentos anteriores:

«Nos novos Estados-Membros, com exceção da Bulgária, da Croácia e da Roménia, 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.

[...]»

22. O artigo 132.º, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009 limita a concessão dos PDNC e, inicialmente, tinha 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 pagamentos diretos nacionais complementares, 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»

23. Esta disposição foi posteriormente corrigida em todas as línguas oficiais. Na sequência da retificação de 18 de fevereiro de 2010 [14], a sua redação é a seguinte:

«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 pagamentos diretos nacionais complementares, 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»

E – *Decisão de Execução C (2012) 4391*

24. A Decisão de Execução C (2012) 4391, que autoriza pagamentos diretos nacionais complementares na Lituânia em 2012, inclui dois artigos, que têm 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 pagamento direto nacional complementar 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 regime de pagamento único por superfície 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.»

III – **Litígio no processo principal, questões prejudiciais e tramitação do processo no Tribunal de Justiça**

25. Na sequência de um pedido de ajudas para superfícies agrícolas e outras superfícies, apresentado pela Kretingalės kooperatinė ŽŪB (sociedade cooperativa agrícola de Kretingalė), a Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos (Agência nacional de pagamento do Ministério lituano da Agricultura; a seguir «NMA») adotou, em 22 de maio de 2013, a Decisão n.º 165, através da qual aplicou a modulação dos pagamentos diretos financiados ao apoio do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA), assim como a redução dos PDNC. A referida Decisão n.º 165 precisa que esta é adotada nos termos do artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 73/2009, do artigo 1.º,

14 — JO L 43, p. 7

n.º 4, da Decisão de Execução C (2012) 4391 e do Decreto n.º 55 do Governo lituano, relativo aos pagamentos diretos nacionais complementares pagos em 2012 (nutarimas Nr. 55 «Dėl 2012 metų papildomų nacionalinių tiesioginių išmokų»), de 23 de janeiro de 2013 (a seguir «decreto governamental n.º 55»).

26. Posteriormente, no seguimento de um pedido de ajudas para superfícies agrícolas e outras superfícies apresentado por Bronius Jakutis, a NMA adotou, em 5 de junho de 2013, a Decisão n.º 2223. Em conformidade com a referida decisão, uma vez que o montante total dos pagamentos diretos, incluindo todos os PDNC, de que B. Jakutis beneficiava em 2012 é superior a 5 000 [euros] [17 264 litas lituanos (LTL)], é-lhe aplicável a redução dos PDNC. A referida Decisão n.º 2223 precisa que é adotada nos termos do artigo 1.º, n.º 4, da Decisão de Execução C (2012) 4391 e do decreto governamental n.º 55.

27. B. Jakutis e a Kretingalės kooperatinė ŽŪB interpuseram no Vilniaus apygardos administracinis teismas um recurso de anulação, respetivamente, da Decisão n.º 2223 da NMA de 5 de junho de 2013 e da Decisão n.º 165 da NMA de 22 de maio de 2013.

28. De acordo com B. Jakutis e a Kretingalės kooperatinė ŽŪB, 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 dos pagamentos diretos das explorações lituanas não atingiram os dos Estados EU-15, os pagamentos diretos a conceder às explorações lituanos não podem ser modulados nos termos dos artigos 7.° e 10.° do Regulamento n.º 73/2009.

29. A NMA opôs-se aos recursos interpostos por B. Jakutis e pela Kretingalės kooperatinė ŽŪB e sublinhou que não era competente para apreciar a legalidade do decreto do governo e ainda menos a decisão da Comissão Europeia. Em contrapartida, o Ministério da Agricultura lituano, terceiro interessado no litígio do processo principal, sublinhou que o decreto governamental n.º 55 não tinha sido adotado com a finalidade de aplicar o Regulamento n.º 73/2009 e a Decisão de Execução C (2012) 4391, apesar de ter considerado que a modulação e as reduções dos PDNC não deviam ser aplicadas aos Estados EU-10 em 2012.

30. Tendo dúvidas quanto à interpretação e à validade de determinadas disposições do Regulamento n.º 73/2009, o Vilniaus apygardos administracinis teismas (Lituânia), por decisão de 10 de fevereiro de 2014, decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Quanto à avaliação do nível de pagamentos diretos nos antigos e nos novos Estados-Membros da UE 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 antigos Estados-Membros da UE 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 e nos antigos Estados-Membros da UE não foi equivalente, 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 antigos Estados-Membros foi aplicada a modulação (100% menos 10%, nos termos do artigo 7.º, n.º 1)?

2) Quanto à incompatibilidade do artigo 10.º, n.º 1 e da parte final da subalínea ii) da alínea b) do n.º 2, do artigo 132.º 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 pagamentos diretos nacionais complementares nos novos Estados-Membros da União Europeia e/ou no ano em que se presume que os pagamentos diretos nos novos e nos antigos Estados-Membros são equivalentes, o artigo 10.º, n.º 1 ('tendo em conta quaisquer reduções aplicadas nos termos do n.º 1 do artigo 7.º') e a parte final da subalínea ii) da alínea b) do n.º 2 do artigo 132.º ('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 da Comissão [C (2012) 4391] 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.º, n.º 1, e a parte final da subalínea ii) da alínea b) do n.º 2 do artigo 132.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], na medida em que, segundo os respetivos conteúdos e objetivos, a modulação de pagamentos diretos e a redução de pagamentos diretos nacionais complementares se aplicam, em 2012, aos novos Estados-Membros da UE, os quais recebem um apoio consideravelmente menor do que os antigos 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 da subalínea ii) da alínea b) do n.º 2 do artigo 132.º 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 e antigos Estados-Membros da UE em 2012 eram equivalentes)?

   d) As palavras 'dydis' ['nível'], utilizada no artigo 1.º, alínea c) do ponto 27, alínea b) do capítulo 6.A ('Agricultura') do anexo II do Ato de Adesão [de 2003] e a palavra 'lygis' ['nível'] no final da subalínea ii), da alínea b), do n.º 2, do artigo 132.º 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] da Comissão 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 e nos antigos Estados-Membros da UE eram equivalentes)? Em caso de resposta afirmativa, deve o artigo 1.º, n.º 4 da [referida] decisão de execução da Comissão ser anulado por violar o Regulamento n.º 73/2009 e o Ato de Adesão [de 2003]?»

31. B. Jakutis, a Kretingalės kooperatinė ŽŪB, a República da Lituânia, a República da Polónia, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas e todos, com exceção da República da Polónia, se fizeram representar na audiência de 25 de fevereiro de 2015.

IV – **Análise**

A – *Observações preliminares*

1. Quanto à admissibilidade das questões prejudiciais, na parte em que se referem aos princípios gerais do direito da União e ao documento de trabalho DS2011/14/REV2

32. O órgão jurisdicional de reenvio duvida da conformidade de determinadas disposições do Regulamento n.º 73/2009 com os princípios da proteção da confiança legítima, da segurança jurídica, da boa administração, da concorrência leal e da não discriminação, sem todavia explicar mais detalhadamente de que modo é que estas disposições podem violar alguns destes princípios.

33. Nos termos do artigo 94.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, o pedido de decisão prejudicial deve conter a exposição das razões que conduziram o órgão jurisdicional de reenvio a interrogar-se sobre a interpretação ou a validade de certas disposições do direito da União, bem como o nexo que esse órgão jurisdicional estabelece entre essas disposições e a legislação nacional aplicável ao litígio no processo principal.

34. Importa recordar que, de acordo com jurisprudência constante, o processo instituído pelo artigo 267.º TFUE é um instrumento de cooperação entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais, graças ao qual o primeiro fornece aos segundos os elementos de interpretação do direito da União que lhes são necessários para a decisão das causas que lhe são submetidas. Neste contexto, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se desde que as questões colocadas sejam relativas à interpretação do direito da União [15].

35. No entanto, o Tribunal de Justiça realçou a importância de o órgão jurisdicional nacional indicar as razões precisas que o levaram a interrogar-se sobre a interpretação do direito da União e a considerar necessário apresentar questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça [16]. Assim, o Tribunal de Justiça decidiu que é indispensável que o órgão jurisdicional nacional dê um mínimo de explicações acerca das razões da escolha das disposições do direito da União sobre as quais pede a interpretação ou a validade e acerca da relação que estabelece entre essas disposições e a legislação nacional aplicável ao litígio [17].

15 — Acórdão Meilicke (C-83/91, EU:C:1992:332, n.ºs 22 e 24), e despacho Dhumeaux e Cie e o. (C-116/05, EU:C:2005:738, n.ºs 18 e 19 e jurisprudência aí referida).

16 — Despachos Laguillaumie (C-116/00, EU:C:2000:350, n.º 16 e jurisprudência aí referida), e Dhumeaux e Cie e o. (C-116/05, EU:C:2005:738, n.º 21). V., igualmente, neste sentido, as conclusões que apresentei no processo Gullotta e Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, n.ºs 88 a 94).

17 — Despachos Laguillaumie (C-116/00, EU:C:2000:350, n.º 16 e jurisprudência aí referida); Hanssens e o. (C-75/04, EU:C:2005:53, n.º 9), e Dhumeaux e Cie e o. (C-116/05, EU:C:2005:738, n.º 21).

36. Afigura-se que a decisão de reenvio não contém indicações suficientes que permitam responder a estas exigências no que respeita aos princípios da segurança jurídica, da confiança legítima, da boa administração e da concorrência leal. Com efeito, relativamente aos princípios da segurança jurídica, da confiança legítima e da concorrência leal, o órgão jurisdicional de reenvio não fornece qualquer explicação sobre as alegadas violações destes princípios.

37. Quanto ao princípio da boa administração, que o órgão jurisdicional de reenvio evoca brevemente em referência à Decisão de Execução C (2012) 4391, importa recordar que resulta do artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia que o princípio da boa administração diz respeito ao tratamento dos processos nas instituições, órgãos e organismos da União e às respetivas exigências de qualidade.

38. A Decisão de Execução C (2012) 4391 da Comissão insere-se no âmbito de um processo entre a Comissão e a República da Lituânia. Os agricultores lituanos não são, neste processo, nem partes — caso em que estariam protegidos pelo princípio da boa administração — nem destinatários desta decisão de execução. No entanto, o órgão jurisdicional de reenvio não fornece explicações quanto à alegada violação do princípio da boa administração que a Comissão teria cometido em relação à República da Lituânia e que poderia ter consequências jurídicas no processo em curso no órgão jurisdicional de reenvio. Por outro lado, as considerações do órgão jurisdicional de reenvio a este respeito dizem antes respeito à fundamentação da Decisão de Execução C (2012) 4391, que será apreciada nos n.os 146 e seguintes das presentes conclusões.

39. Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio não explicita de forma alguma a ligação entre cada um destes princípios e a situação factual ou a legislação nacional aplicável. Na falta de tais indicações, não é possível delimitar o problema concreto de interpretação que poderia ser suscitado relativamente a cada um dos princípios do direito da União cuja interpretação é pedida pelo órgão jurisdicional [18].

40. Por conseguinte, proponho ao Tribunal de Justiça que declare que a primeira questão, alínea c), e a segunda questão, alínea b), submetidas ao Tribunal de Justiça, são inadmissíveis, na parte em que são relativas aos princípios da segurança jurídica, da confiança legítima, da boa administração e da concorrência leal. Em contrapartida, o princípio de não discriminação e da igualdade de tratamento será apreciado detalhadamente nos n.os 108 e seguintes das presentes conclusões.

41. No que respeita ao documento de trabalho DS2011/14/REV2, importa recordar que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, constituem atos suscetíveis de ser objeto de um recurso de anulação as medidas suscetíveis de produzir efeitos jurídicos obrigatórios que afetem os interesses do recorrente, alterando de forma caracterizada a situação jurídica deste [19]. Por outro lado, constituem, em princípio, atos impugnáveis as medidas que fixam definitivamente a posição da Comissão no termo de um procedimento administrativo e que visam produzir efeitos jurídicos vinculativos suscetíveis de afetar os interesses do recorrente, com exceção das medidas intermédias cujo objetivo é preparar a decisão final, que não produzem tais efeitos [20].

42. De acordo com a Comissão, o documento de trabalho DS2011/14/REV2 foi apresentado aos Estados-Membros nas reuniões do comité de gestão dos pagamentos diretos que se realizaram nos meses de julho e de outubro [21]. Trata-se de uma proposta da Comissão relativa, efetivamente, à aplicação do artigo 132.º do Regulamento n.º 73/2009 e às condições de concessão dos PDNC em 2012.

18 — V., neste sentido, despacho Laguillaumie (C-116/00, EU:C:2000:350, n.os 18 e 19).

19 — Acórdãos Sucrimex e Westzucker/Comissão (133/79, EU:C:1980:104, n.º 15); IBM/Comissão (60/81, EU:C:1981:264, n.º 9), e Schönberger/Parlamento (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, n.º 13). V., igualmente, conclusões do advogado-geral P. Cruz Villalón no processo Gauweiler e o. (C-62/14, EU:C:2015:7, n.º 74).

20 — Acórdãos Athinaïki Techniki/Comissão (C-521/06 P, EU:C:2008:422, n.º 42) e NDSHT/Comissão (C-322/09 P, EU:C:2010:701, n.º 48).

21 — As atas resumidas destas reuniões podem ser consultadas, em versão inglesa, no endereço Internet seguinte: http://ec.europa.eu/agriculture/committees/direct-payments-pre2013-reform_en.htm.

43. Em contrapartida, a decisão final que produz efeitos jurídicos relativamente à concessão dos PDNC é a Decisão de Execução C (2012) 4391, através da qual a Comissão autorizou a concessão dos PDNC na Lituânia em 2012. Em minha opinião, o documento de trabalho DS2011/14/REV2 é uma medida preparatória que não produz efeitos jurídicos. Deste modo, não pode ser objeto de recurso de anulação.

44. Por conseguinte, a sua validade também não pode ser questionada no âmbito de um pedido de decisão prejudicial, uma vez que uma declaração do Tribunal de Justiça relativamente à sua ilegalidade não produziria efeitos jurídicos [22].

45. Assim, proponho ao Tribunal de Justiça que declare que a primeira questão, alínea c), a segunda questão, alínea a) e b), assim como a terceira questão são inadmissíveis, na parte em que são relativas ao documento de trabalho DS2011/14/REV2.

2. Quanto a outros pontos preliminares

46. Antes de mais, importa observar que, segundo o acórdão LAISA e CPC España/Conselho [23], uma disposição de um Ato de Adesão relativa à natureza jurídica das disposições que revogam ou alteram os atos adotados pelas instituições, tal como o artigo 9.º do Ato de Adesão de 2003, não tem como efeito sujeitar à fiscalização da legalidade as disposições às quais se refere. Em contrapartida, tal disposição concretiza as exceções estabelecidas no artigo 7.º do Ato de Adesão de 2003 quanto ao processo de alteração e de revogação das disposições do Ato de Adesão [24].

47. Deste modo, a legalidade das disposições do direito derivado que o Ato de Adesão de 2003 alterou, de outra forma que não a forma transitória, não pode ser posta em causa.

48. Em contrapartida, embora as disposições do Regulamento n.º 73/2009 em causa no processo principal tenham efetivamente, em parte, o mesmo conteúdo que as disposições do Regulamento n.º 1259/1999 alteradas pelo Ato de Adesão de 2003, as disposições cuja validade é questionada pelo órgão jurisdicional de reenvio, nomeadamente 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») e 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»), são disposições introduzidas posteriormente. Por conseguinte, estão sujeitas à fiscalização da legalidade.

49. A título deste último ponto preliminar, importa igualmente observar que o sistema de modulação cessou em 2012, mas que, a fim de manter o montante dos pagamentos diretos para o ano civil de 2013 num nível análogo ao do ano de 2012, o Regulamento (UE) n.º 671/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho [25] instituiu para o ano civil de 2013 um mecanismo de ajustamento com um efeito equivalente ao da modulação e dos limites máximos líquidos. Este regulamento não contém regras específicas para os Estados EU-10 no que respeita a tal ajustamento. Em contrapartida, o mecanismo de ajustamento não se aplica aos agricultores da Bulgária e da Roménia, uma vez que, em

22 — V., neste sentido, acórdão Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, EU:C:2006:312, n.ºs 40 e 41), e conclusões do advogado-geral P. Cruz Villalón no processo Gauweiler e o. (C-62/14, EU:C:2015:7, n.º 72). De acordo com o referido acórdão, as conclusões de um comité instituído pelo direito da União, que não têm caráter vinculativo para as autoridades nacionais, não podem ser objeto de apreciação de validade no âmbito do processo previsto pelo artigo 267.º TFUE.

23 — 31/86 e 35/86, EU:C:1988:211.

24 — V., neste sentido, acórdão LAISA e CPC Espãna/Conselho (31/86 e 35/86, EU:C:1988:211, n.º 14).

25 — Regulamento (UE) de 11 de julho de 2012, que altera o Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho, no que respeita à aplicação dos pagamentos diretos aos agricultores em relação a 2013 (JO L 204, p. 11).

conformidade com o mecanismo de introdução progressiva previsto no Ato de Adesão de 2005 [26], o nível dos pagamentos diretos para a Bulgária e a Roménia continua a ser inferior ao nível dos pagamentos diretos aplicável nos outros Estados-Membros em 2013, após a aplicação do ajustamento dos pagamentos aos agricultores durante o período transitório [27].

50. No seguimento das presentes conclusões, apreciarei antes de mais as duas primeiras subquestões da primeira questão prejudicial, que são relativas à interpretação dos artigos 7.°, n.º 1, 10.°, n.º 1, e 121.° do Regulamento n.º 73/2009. A primeira questão, alínea c), a segunda questão, alínea a) e b), e a terceira questão dizem respeito à validade de determinadas disposições do Regulamento n.º 73/2009 e da Decisão de Execução C (2012) 4391 à luz, nomeadamente, do Ato de Adesão de 2003, do artigo 39.º TFUE e de determinados princípios gerais do direito da União. Importa apreciar em conjunto a primeira questão, alínea c), e a segunda questão, alínea a) e b), pelos motivos explicados no n.º 88 das presentes conclusões. A segunda questão, alínea c), tem por objeto a validade do artigo 132.º, n.º 2, do Regulamento n.º 73/2009, na sua redação resultante da retificação publicada em 18 de fevereiro de 2010, e a segunda questão, alínea d), sobre o significado dos dois termos lituanos utilizados, no Ato de Adesão de 2003 e no Regulamento n.º 73/2009. Importa apreciar estas questões e a terceira questão em separado, na ordem em que foram colocadas pelo órgão jurisdicional de reenvio.

B – *Quanto à primeira questão prejudicial, alíneas a) e b)*

51. Com a sua primeira questão, alíneas a) e b), o órgão jurisdicional de reenvio interroga o Tribunal de Justiça, no essencial, sobre a questão de saber se o nível dos pagamentos diretos nos Estados EU-15, em 2012, era de 90% e se isto significa que o nível dos pagamentos diretos nos Estados UE-10, em 2012, atingiu o dos Estados EU-15, na aceção do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 73/2009. Se o nível dos pagamentos diretos nos Estados UE-10 tiver atingido o nível dos pagamentos diretos nos Estados UE-15, isto tem como consequência a aplicação da modulação, na aceção das disposições conjugadas dos artigos 7.° e 10.° do Regulamento n.º 73/2009, nos Estados UE-10 em 2012.

1. Quanto à argumentação das partes

52. B. Jakutis e a Kretingalės kooperatinė ŽŪB, assim como o Governo lituano são da opinião que, em 2012, o nível dos pagamentos diretos nos Estados UE-15 não era de 90%, ao passo que o nível dos pagamentos diretos nos Estados UE-10 era de 90%. Isso implica que o nível dos pagamentos diretos nos Estados UE-10 não atingiu o dos Estados EU-15 em 2012. Segundo estas partes, somente o nível dos pagamentos diretos que excedia 5 000 euros era de 90% nos Estados UE-15, sendo que a modulação é apenas aplicável quando o montante efetivamente pago ao agricultor excede 5 000 euros. O nível global dos pagamentos foi, assim, superior a 90% nos Estados UE-15.

53. Em contrapartida, o Governo polaco e a Comissão consideram que o nível dos pagamentos diretos nos Estados UE-15 era efetivamente de 90% em 2012 e que os níveis dos pagamentos diretos nos Estados EU-15 e nos Estados EU-10 eram equivalentes em 2012.

26 — Ato relativo às condições de adesão da República da Bulgária e da Roménia e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia (JO L 157, p. 203), de 21 de junho de 2005.

27 — Considerandos 2 e 7 do Regulamento n.º 671/2012.

2. Quanto ao conceito de «nível dos pagamentos diretos»

54. Para poder responder à primeira questão prejudicial, alíneas a) e b), é essencial determinar o significado da expressão «nível dos pagamentos diretos» que figura no artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 73/2009. Apesar da sua considerável importância para efeitos da aplicação do regime da modulação nos Estados UE-10, esta expressão não é definida na legislação da União que regula a modulação.

55. De acordo com a Comissão, o artigo 10.º do Regulamento n.º 73/2009 e as disposições relevantes do Ato de Adesão de 2003 assentam na comparação dos níveis «comuns» das ajudas e não nos níveis nominais destas. A Comissão observou que esta mesma abordagem foi aplicada, com vista a comparar os níveis comuns das ajudas, na adoção da Decisão 2009/444 [28]. Mais particularmente, o artigo 3.º e o anexo III desta decisão fixam os resultados relativos à aplicação, em 2012, da modulação nos novos Estados-Membros. Por outro lado, segundo a Comissão, a legalidade da referida decisão foi confirmada pelo Tribunal Geral no acórdão Polónia/Comissão [29], que implicitamente reconhece que a comparação dos níveis comuns dos apoios é justificada.

56. Antes de mais, importa observar que o processo que deu origem ao referido acórdão Polónia/Comissão era relativo à repartição, entre os Estados-Membros, das poupanças resultantes da modulação. Neste processo, a República da Polónia procurou, em vez disso, demonstrar que a modulação lhe *era aplicável* em 2012 para poder beneficiar dos montantes daí resultantes. Por conseguinte, a interpretação relativa às condições de aplicação da modulação nos Estados UE-10 em 2012 não foi de modo algum contestada no âmbito desse processo. Em minha opinião, de modo nenhum se pode considerar que nesse acórdão o Tribunal Geral confirmou esta interpretação, pelo menos de uma forma que afete o presente processo.

57. A expressão «nível dos pagamentos diretos», que figura no artigo 10.º do Regulamento n.º 73/2009, foi introduzida, pela primeira vez, pelo Regulamento n.º 583/2004 que altera, nomeadamente, o Regulamento n.º 1782/2003. O primeiro regulamento introduziu, no Regulamento n.º 1782/2003, o artigo 12.º-A que regula a modulação nos Estados UE-10.

58. Em contrapartida, a expressão «nível de pagamentos diretos aplicável», utilizada no artigo 121.º do Regulamento n.º 73/2009, e a expressão «nível da ajuda direta», utilizada no artigo 132.º, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009, figuram já no Ato de Adesão de 2003, no seu anexo II, capítulo 6, n.º 27, alínea b), que visa nomeadamente os artigos 1.º-A e 1.º-C do Regulamento n.º 1259/1999 [30].

59. O artigo 1.º-A do Regulamento n.º 1259/1999 previa a introdução progressiva de regimes de apoio nos Estados UE-10, cujos valores correspondem à percentagem do «nível então aplicável desses pagamentos na Comunidade na sua composição em 30 de abril de 2004». Quanto ao artigo 1.º-C deste regulamento, dizia respeito aos PDNC, cujo montante total, juntamente com os pagamentos diretos, «não deverá exceder o nível da ajuda direta que o agricultor teria direito a receber ao abrigo do regime correspondente então aplicável aos Estados-Membros na Comunidade na sua composição em 30 de abril de 2004» [31]. No entanto, o termo «nível», utilizado nestas disposições, também não é definido na legislação da União que regula os pagamentos diretos e os PDNC.

28 — V. nota da página n.º 7 das presentes conclusões.

29 — T-333/09, EU:T:2012:449.

30 — No que respeita aos diferentes termos utilizados nas versões lituanas desses regulamentos, v. n.ºs 134 a 142 das presentes conclusões.

31 — A redação deste artigo no Regulamento n.º 73/2009 foi ligeiramente alterada em relação à redação do Ato de Adesão de 2003. Assim, o artigo 132.º, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009, tem a seguinte formulação: «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».

60. Importa verificar se as passagens em questão destas disposições — «o nível dos pagamentos diretos aplicável em Estados-Membros diferentes dos novos Estados-Membros», «o nível então aplicável desses pagamentos na Comunidade na sua composição em 30 de abril de 2004» e «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» — têm o mesmo significado. As duas primeiras parecem estar relacionadas com o nível geral dos pagamentos diretos e a terceira com o nível individual dos pagamentos diretos, específico para cada agricultor.

61. Uma vez que os objetivos da aplicação da modulação e da redução dos pagamentos diretos nos Estados UE-10 são os mesmos — assegurar que o nível dos pagamentos diretos e dos PDNC recebidos pelos agricultores nos Estados UE-10 não excede o nível dos pagamentos diretos recebidos pelos agricultores nos Estados UE-15 — afigura-se que o conceito de «nível da ajuda direta», que consta do artigo 132.º, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009, pode ser utilizado para efeitos da interpretação do conceito de «nível dos pagamentos diretos» que consta do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 73/2009 [32].

62. De acordo com Comissão, o mecanismo de «phasing-in» assenta na comparação dos «níveis comuns das ajudas». Esta constatação pressupõe que já exista efetivamente um nível comum dos pagamentos diretos aplicável nos Estados UE-15. Assim, importa apreciar o nível dos pagamentos diretos aplicável nos Estados UE-15.

63. Resulta, por exemplo do relatório da Comissão relativo à repartição das ajudas diretas aos agricultores nos Estados-Membros no ano financeiro de 2005 [33], após a adesão dos Estados UE-10, que os montantes totais das ajudas concedidas aos agricultores variam consideravelmente, até mesmo nos Estados UE-15.

64. Por conseguinte, é evidente que o «nível» dos apoios não pode corresponder ao *montante* total dos apoios ou ao *valor nominal* dos apoios. Com efeito, embora o nível correspondesse ao montante, não pode ter um nível comum nos Estados UE-15. A este respeito, considero que é pacífico, como sublinhou a Comissão, que a comparação dos níveis dos pagamentos diretos nos Estados UE-15 e nos Estados UE-10 pressupõe que os níveis tidos em conta sejam «comuns» a estes grupos de Estados-Membros, com exceção feita aos montantes individuais de cada Estado-Membro.

65. Embora a expressão «nível dos pagamentos diretos» não remeta para o montante dos pagamentos diretos, afigura-se possível concluir que, em contrapartida, é feita referência aos *métodos de cálculo dos pagamentos diretos a conceder* [34].

32 — Importa observar que algumas versões linguísticas utilizam a este respeito expressões diferentes nos artigos 10.º, n.º 1, e 132.º, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009 (nomeadamente as versões estónia e finlandesa), ao passo que em várias outras versões, as expressões são as mesmas. Recordo que, em caso de disparidade entre as diferentes versões linguísticas de um diploma do direito da União, a disposição em causa deve ser interpretada em função da sistemática geral e da finalidade da regulamentação da qual constitui um elemento (acórdão Ivansson e o., C-307/13, EU:C:2014:2058, n.º 40). Por conseguinte, estas divergências linguísticas isoladas não são suscetíveis de afetar esta constatação relativa à interpretação do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 73/2009.

33 — Os relatórios podem ser consultados em língua inglesa nos endereços Internet: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/pdf/annex1-2005_en.pdf e http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/pdf/annex2-2005_en.pdf.

34 — Diferentes métodos que permitem classificar e medir o nível do apoio para a agricultura foram desenvolvidos na Organização Mundial do Comércio (OMC) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Estes métodos, nomeadamente a medida global de apoio da OMC (MGS; em inglês «Aggregate Measurement of Support», AMS) e a estimativa do apoio aos produtores da OCDE (ESP; em inglês «Producer Support Estimate», PSE) podem ser utilizados para classificar e comparar os níveis do apoio nos diferentes países. Todavia, estes diferentes sistemas foram criados por objetivos diferentes e produzem resultados muito variáveis [v., neste sentido, o estudo de Effland, A.: «Classifying and Measuring Agricultural Support: Identifying Differences Between the WTO and OECD Systems», EIB-74, U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, março de 2011; consultável no endereço Internet seguinte: http://www.ers.usda.gov/media/129064/eib74.pdf). Estes sistemas não podem ser utilizados enquanto tais para efeitos da interpretação do conceito de «nível» utilizado no Regulamento n.º 73/2009.

66. Caso esta interpretação seja acolhida, é possível deduzir que o nível dos pagamentos diretos nos Estados UE-10 corresponde ao dos Estados UE-15, pelo menos quando os métodos de concessão dos pagamentos diretos são os mesmos nos Estados UE-10 e nos Estados UE-15.

67. A referência ao «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» [35], que figura no anexo II, capítulo 6, n.º 27, alínea b), do Ato de Adesão de 2003, visa o artigo 1.º-C do Regulamento n.º 1259/1999, confirma esta interpretação que implica a comparação dos regimes dos pagamentos diretos ou ainda dos métodos de concessão dos pagamentos diretos. Assim, importa apreciar os métodos de cálculo dos pagamentos diretos.

3. Quanto aos métodos de cálculo dos pagamentos diretos nos Estados UE-15 e nos Estados UE-10

68. Para poder comparar os métodos de cálculo dos pagamentos diretos, há que apreciar, antes de mais, a situação dos Estados UE-15 e a evolução desses métodos.

69. Os diferentes regimes de pagamentos diretos nos Estados UE-15 antes da reforma da PAC em 2003 [36] eram enumerados no anexo do Regulamento n.º 1259/1999. O Regulamento n.º 1782/2003 introduziu um regime de pagamento único (a seguir «RPU»), ou seja, um sistema de apoio ao rendimento, dissociado, para cada exploração agrícola que, sem alterar os montantes efetivamente pagos aos agricultores, reagrupou um determinado número de pagamentos diretos existentes num pagamento único, a determinar com base em direitos anteriores, num período de referência, ajustados para ter em conta a aplicação integral das medidas introduzidas no quadro da Agenda 2000, bem como outras alterações dos montantes das ajudas introduzidas pelo presente Regulamento n.º 1782/2003 [37].

70. Os Estados-Membros dispunham, no âmbito do RPU, de várias opções quanto à definição do regime e às eventuais exceções à dissociação total. No momento da introdução do RPU, os Estados-Membros tinham a possibilidade de escolher três modelos principais de cálculo do montante dos direitos ao pagamento, nomeadamente, um «modelo histórico» que tem por base os pagamentos recebidos pelo agricultor individual durante um período de referência e origina montantes de apoio diferentes por hectare, um «modelo regional» que tem em conta todos os pagamentos recebidos numa região que são então divididos pelo número de hectares de terra elegível e dá lugar a um montante fixo, e um «modelo misto» que conjuga estes dois modelos e pode ser «estático» ou «dinâmico» [38]. Posteriormente, o Regulamento n.º 73/2009 alargou a dissociação da ajuda direta e simplificou o funcionamento do RPU.

35 — O sublinhado é meu.

36 — Importa recordar que a reforma da PAC foi realizada paralelamente às negociações de adesão realizadas com os Estados UE-10.

37 — Considerandos 24 e 25 do Regulamento n.º 1782/2003.

38 — V. documento da Comissão relativo ao RPU, consultável em língua francesa no endereço Internet seguinte: http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/pdf/factsheet-single-payment-scheme_fr.pdf. Quanto aos diferentes regimes aplicados nos 28 Estados-Membros, v. mapa no endereço Internet seguinte: http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/images/map-direct-payments_en.gif.

71. Uma vez que os Estados UE-15, todos obrigados a aplicar o RPU, escolheram modelos diferentes para calcular os pagamentos diretos, é evidente que os métodos de cálculo dos pagamentos diretos aplicados por estes Estados também diferem, ainda que estejam todos ligados a um único regime de pagamentos diretos [39]. Todavia, tendo em conta que o artigo 10.º do Regulamento n.º 73/2009 assenta na premissa de um nível «comum» dos pagamentos diretos nos Estados UE-15, tal nível deve necessariamente poder existir, mesmo perante tais diferenças entre os métodos de cálculo.

72. No que respeita ao regime aplicável nos Estados UE-10, resulta do anexo II, capítulo 6, n.º 27, alínea b), do Ato de Adesão de 2003, que visa o artigo 1.º-B introduzido no Regulamento n.º 1259/1999, que os Estados UE-10 tinham a faculdade de optar por um novo regime transitório, nomeadamente o regime RPUS, aplicável apenas nos novos Estados-Membros.

73. O período de aplicação do regime RPUS proposto no Ato de Adesão de 2003 vigorava até ao fim do ano de 2006 e era renovado duas vezes por ano a pedido do novo Estado-Membro. Uma vez que, por força do Ato de Adesão de 2003, a «phasing-in» das ajudas diretas dos Estados UE-10 vigorou até ao ano de 2013, segundo as disposições deste mesmo ato, o regime de base [40] dos pagamentos diretos já deveria ter sido o mesmo nos Estados UE-15 e nos Estados UE-10 muito antes do termo do período de «phasing-in» em 2013. No entanto, resulta do artigo 143.º-B, n.º 9, do Regulamento n.º 1782/2003, conforme alterado pelo Ato de Adesão de 2003 adaptado pela Decisão 2004/281, que o período de aplicação do RPUS foi, antes de mais, alargado até ao fim do ano de 2010, e do artigo 122.º, n.º 3, do Regulamento n.º 73/2009, que posteriormente foi alargado até 31 de dezembro de 2013 [41].

74. Entre os Estados UE-10, apenas a República de Malta e a República da Eslovénia decidiram aplicar o RPU, o regime igualmente aplicável nos Estados UE-15. Os outros Estados UE-10 ainda aplicam o RPUS, um regime que não está disponível para os Estados UE-15.

75. Deste modo, se for acolhida a interpretação segundo a qual estes «níveis» dos pagamentos diretos indicam os métodos de cálculo dos pagamentos diretos a conceder, a comparação dos níveis dos pagamentos diretos torna-se mais difícil uma vez que os métodos de concessão são diferentes, nomeadamente na medida em que os regimes de apoio não são os mesmos, o que sucedia com a maioria dos Estados UE-15 e dos Estados UE-10 em 2012.

76. Todavia, conforme referi no n.º 71 das presentes conclusões, uma vez que um nível comum dos pagamentos diretos nos Estados UE-15 deve poder existir perante diferentes modelos do RPU, é igualmente possível concluir que o RPU e o RPUS são análogos, com vista à comparação dos níveis dos pagamentos diretos.

39 — Com efeito, este regime deixa uma grande margem aos Estados-Membros em termos de opção. Deste modo, conforme observou a doutrina, «tendo em conta o Regulamento [n.º 1782/2003], assim como todas as modalidades de aplicação, que conduzir[am] a um conjunto de cerca de 500 [a]rtigos e 50 anexos que abrange dois «regimes dissociáveis» (o pagamento único e o regime simplificado para os [E]stados-Membros), dezassete regimes associados (dos quais, seis são transitórios), dois modelos de dissociação (histórico e regional), seis formas de regionalizar (com base histórica, fixa, hibrida, estática ou dinâmica e a variante para os novos Estados-Membros), a opção de uma dissociação diferida para os prémios aos produtos lácteos, a possibilidade de uma diferenciação para as áreas em pastagem permanente ou em culturas arvenses; 10 opções de reassociação parcial de algumas produções; a eventual não aplicação da dissociação durante um período transitório de três anos; a faculdade de não dissociar determinados regimes de apoios e, *dulcis in fundo*, por último, pelo menos, dez diferentes tipos de direitos ao pagamento no âmbito do regime de pagamento único» [Bianchi, D., *La politique agricole commune (PAC). Toute la PAC, rien d'autre que la PAC*, Bruylant, Bruxelas, 2006, p. 294]. [tradução livre].

40 — Ou seja, o regime antes das reduções efetuadas, nomeadamente, a título de «phasing-in» ou de modulação.

41 — Mesmo após esta data, os Estados-Membros que aplicam o RPUS podem, segundo o artigo 36.º 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 L 347, p. 608), decidir continuar a aplicar esse regime até 31 de dezembro de 2020. De acordo com a nota de informações da Comissão, de 13 de novembro de 2014, relativa às decisões de Estados-Membros sobre a aplicação do novo regime dos apoios diretos (Decisions taken by Member States for the implementation of the new direct support system; consultável em língua inglesa no endereço Internet seguinte:
http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/direct-payments/docs/implementation-decisions-ms_en.pdf), todos os dez Estados-Membros que aplicam o RPUS, entre os quais a República da Bulgária e a Roménia, decidiram continuar a aplicar este regime até ao ano de 2020.

77. A sistemática geral do Regulamento n.º 73/2009 confirma esta interpretação. Este regulamento manteve a possibilidade de os Estados UE-10 continuarem a aplicar o RPUS até ao fim do ano de 2013. Em contrapartida, nos termos do artigo 121.º de tal regulamento, estes Estados-Membros deviam sempre atingir, a partir do ano de 2013, 100% do nível aplicável destes pagamentos nos Estados-Membros diferentes dos novos Estados-Membros. Daqui resulta que os dois regimes são análogos para efeitos da comparação dos níveis dos pagamentos diretos e, por conseguinte, que o simples facto de a maioria dos Estados UE-10 escolher um regime de pagamentos diretos diferente do utilizado nos Estados UE-15 não pode excluir a possibilidade de uma comparação dos níveis comuns.

78. Importa agora apreciar se o nível dos pagamentos diretos nos Estados UE-10 era, em 2012, pelo menos igual ao nível dos pagamentos diretos aplicável nos Estados UE-15, na aceção do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 73/2009.

4. Quanto à comparação dos níveis de pagamentos diretos em 2012

79. A questão essencial para efeitos da comparação dos níveis de pagamentos diretos consiste em saber se deve ser tido em conta, para determinar o nível dos pagamentos diretos nos Estados UE-15 em 2012, o facto de apenas os pagamentos diretos superiores a 5 000 euros serem modulados nos Estados UE-15.

80. A Comissão sublinha que o efeito da aplicação do limite de 5 000 euros é nominal, uma vez que as consequências práticas da aplicação do referido limite são distintas nos diferentes Estados UE-15. Por outro lado, segundo a Comissão, a comparação dos níveis dos pagamentos diretos aplicáveis nos Estados UE-15, assim como nos Estados UE-10 é realizada *ex ante*. Por conseguinte, era praticamente impossível ter em conta o efeito dos pagamentos diretos inferiores a 5 000 euros nos Estados UE-15 para determinar se, em 2012, a modulação era aplicável nos Estados UE-10.

81. A este respeito, conforme já observei, o nível dos pagamentos diretos refere-se ao método de cálculo dos pagamentos diretos. No sistema de modulação, o método é tal que apenas os pagamentos diretos superiores a 5 000 euros são reduzidos a título de modulação. É evidente que, em todos os Estados UE-15, alguns agricultores recebem pagamentos diretos inferiores a 5 000 euros que, assim, não estão sujeitos à modulação. Deste modo, embora o limite de 5 000 euros deva ser tido em conta para efeitos da determinação do nível dos pagamentos diretos, o nível total dos pagamentos diretos seria, efetivamente, superior a 90%, uma vez que, no que respeita aos agricultores dos Estados UE-15 que recebem montantes inferiores a 5 000 euros, o seu nível de apoio é sempre de 100%.

82. Todavia, tal interpretação seria contrária à sistemática geral do Regulamento n.º 73/2009. Com efeito, as menções «tendo em conta quaisquer reduções aplicadas nos termos do n.º 1 do artigo 7.º», que figuram no artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 73/2009, e «tendo em conta a aplicação do artigo 7.º em conjugação com o artigo 10.º», que figuram no artigo 132.º, n.º 2, do Regulamento n.º 73/2009, foram introduzidas no regulamento apesar de estar previsto que o sistema de modulação continuava até ao fim do ano de 2012 e que o nível dos pagamentos diretos nos Estados UE-10 devia atingir 100% do nível dos pagamentos diretos aplicável nos Estados UE-15 em 2013.

83. Deste modo, afigura-se, conforme afirmou a Comissão, que os artigos 10.º e 132.º, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009 pressupõem claramente que o ano de 2012 é o primeiro — e, uma vez que a modulação cessou em 2012, o único — ano civil durante o qual a modulação obrigatória é aplicável nos Estados UE-10 [42].

42 — O mecanismo de ajustamento, introduzido para o ano de 2013, é, no entanto, aplicável nos Estados UE-10 sem regras específicas (v. n.º 49 das presentes conclusões).

84. Apesar de o impacto do limite de 5 000 euros ter sido relevante para determinar o nível dos pagamentos diretos, com a consequência de o nível dos pagamentos diretos nos Estados UE-15 em 2012 ter sido superior a 90%, a modulação nunca poderia ter sido aplicada nos Estados UE-10, sendo o ano de 2012 o único ano durante o qual os níveis dos pagamentos diretos poderiam ter sido uniformes antes do fim do período de modulação [43]. Neste contexto, o legislador não teria tido qualquer motivo para introduzir as disposições dos n.os 2 e 3 no artigo 10.º do Regulamento n.º 73/2009, nem para referir o ano de 2012 no artigo 132.º, n.º 2, do Regulamento n.º 73/2009. Por conseguinte, a obrigação de ter em conta a modulação aplicada nos Estados UE-15 para efeitos da comparação dos níveis não tinha razão de ser.

85. Tendo em consideração o exposto, proponho que o Tribunal de Justiça responda à primeira questão prejudicial, 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 nível dos pagamentos diretos aplicável nos Estados UE-15 era, em 2012, igual a 90% do nível da totalidade dos pagamentos diretos e que o nível dos pagamentos diretos nos novos Estados UE-10 era, em 2012, igual ao dos Estados UE-15.

C – *Quanto à primeira questão prejudicial, alínea c), e à segunda questão prejudicial, alíneas a) e b)*

86. Com a sua primeira questão prejudicial, alínea c), o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o facto de a comparação dos pagamentos diretos ser efetuada em bases diferentes, sendo o nível dos pagamentos diretos nos Estados UE-10 avaliados sem aplicação da modulação enquanto o nível nos Estados UE-15 é avaliado após a aplicação da modulação, justifica a conclusão de que as disposições do artigo 10.º, n.º 1, *in fine*, do Regulamento n.º 73/2009 violam o Ato de Adesão de 2003, assim como determinados princípios gerais do direito da União e os objetivos da PAC.

87. Como é sabido, já confirmei, no n.º 85 das presentes conclusões, que o artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 73/2009, conjugado com o artigo 7.º, n.º 1, do referido regulamento, deve ser interpretado no sentido de que a comparação dos níveis deve, efetivamente, assentar nas bases referidas pelo órgão jurisdicional de reenvio. A primeira questão, alínea c), é assim relativa à validade do artigo 10.º, n.º 1, *in fine*, do Regulamento n.º 73/2009 à luz do Ato de Adesão de 2003, dos princípios do direito da União mencionados e dos objetivos da PAC.

88. Por conseguinte, deve responder-se em conjunto a esta interrogação e à segunda questão, alíneas a) e b), que é igualmente relativa à validade do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 73/2009. A segunda questão, alíneas a) e b), diz respeito, por outro lado, à validade do artigo 132.º, n.º 1, último parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009, assim como à validade da Decisão de Execução C (2012) 4391. Uma vez que a aplicação do artigo 132.º, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009 depende do seu artigo 10.º — sendo que a aplicação da redução dos PDNC também exige uma comparação dos níveis dos pagamentos diretos efetuada com base nos artigos 7.° e 10.° do Regulamento n.º 73/2009 [44] — há que abordar todas estas questões em conjunto, apreciando em primeiro lugar o Ato de Adesão de 2003 e, em seguida, respetivamente, os princípios gerais e os objetivos da PAC.

89. Recordo que propus ao Tribunal de Justiça, nos n.os 40 e 45 das presentes conclusões, que declare que estas questões são parcialmente inadmissíveis, na medida em que dizem respeito aos princípios da segurança jurídica, da confiança legítima, da boa administração e da concorrência leal, assim como ao documento de trabalho DS2011/14/REV2. Deste modo, relativamente aos princípios gerais, apreciarei apenas o princípio da não discriminação e da igualdade de tratamento.

43 — Como a percentagem de modulação em 2011 era apenas de 9% para os Estados UE-15 e o nível dos pagamentos diretos nos Estados UE-10 era de 80% do nível aplicável nos Estados UE-15, é evidente que os níveis dos pagamentos diretos nos Estados UE-15 e nos Estados UE-10 em 2011 eram ainda muito diferentes.

44 — O artigo 132.º, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009 contém a referência «tendo em conta a aplicação do artigo 7.º em conjugação com o artigo 10.º».

1. Quanto ao Ato de Adesão de 2003

90. B. Jakutis e a Kretingalės kooperatinė ŽŪB alegam que os artigos 10.°, n.º 1, *in fine*, e 132.°, n.º 2, último parágrafo, *in fine*, do Regulamento n.º 73/2009, e a Decisão de Execução C (2012) 4391 violam o Ato de Adesão de 2003, que não prevê a modulação dos pagamentos diretos, nem a redução dos PDNC nos Estados UE-10, nem o ano a partir do qual os pagamentos diretos presumidamente se tornaram iguais nos Estados UE-15 e nos Estados UE-10. Em contrapartida, a Comissão considera que a obrigação de ter em conta qualquer redução efetuada em conformidade com o artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 73/2009 era necessária para manter o equilíbrio entre os níveis dos apoios previstos pelo Ato de Adesão de 2003 e para assegurar a conformidade da modulação obrigatória com as disposições do Ato de Adesão de 2003.

91. É certo que o Ato de Adesão de 2003 não prevê a aplicação obrigatória da modulação aos agricultores dos Estados UE-10. Com efeito, a modulação é uma medida nova, introduzida pelo Regulamento n.º 1782/2003 após a conclusão do Ato de Adesão de 2003, no âmbito da reforma da PAC. O artigo 12.º-A do Regulamento n.º 1782/2003, que regula a modulação nos Estados UE-10, foi posteriormente aditado ao Regulamento n.º 1782/2003 pelo Regulamento n.º 583/2004.

92. As únicas disposições do Ato de Adesão de 2003 que indiretamente fazem referência à comparação dos níveis das ajudas diretas são os artigos 1.°-A e 1.°-C do Regulamento n.º 1259/1999, visados no anexo II, capítulo 6, n.º 27, do Ato de Adesão de 2003, cuja redação foi acima reproduzida [45].

93. O artigo 1.º-A do Regulamento n.º 1259/1999 implica apenas que o nível dos pagamentos diretos nos Estados UE-10 será igual a 100% do nível dos pagamentos diretos nos Estados UE-15 em 2013, ao passo que o artigo 1.º-C do referido regulamento demonstra claramente a vontade de evitar que o regime aplicado nos Estados EU-10, incluindo a concessão dos PDNC, conduza a um nível de ajuda direta superior ao que decorre do regime aplicado nos Estados UE-15. Mesmo que, nos termos deste artigo 1.º-C, o *montante* total das ajudas diretas que podem ser pagas a um agricultor nos Estados UE-10, incluindo os PDNC, não possa exceder o *nível* da ajuda direta à qual teria direito ao abrigo do regime correspondente aplicável nos Estados UE-15, afigura-se evidente que o referido artigo 1.º-C implica uma comparação entre os *níveis* dos pagamentos diretos. Deste modo, quando os níveis dos pagamentos diretos são equivalentes nos Estados UE-15 e nos Estados UE-10, o *montante* dos PDNC a conceder a um agricultor individual nos Estados UE-10 deve ser reduzido para corresponder às eventuais alterações no nível dos Estados UE-15.

94. É à luz destas considerações que há que apreciar a validade das disposições relevantes do Regulamento n.º 73/2009 ao abrigo do Ato de Adesão de 2003, começando pelo artigo 10.º, n.º 1, do referido regulamento.

95. Importa observar que o artigo 1.º-A, do Regulamento n.º 1259/1999 previsto no Ato de Adesão de 2003, prevê não que o nível dos pagamentos diretos nos Estados EU-10 não pode atingir o nível dos pagamentos diretos nos Estados EU-15 antes do ano de 2013, mas apenas que o nível de 100% devia ser atingido em 2013. Em contrapartida, embora o nível dos pagamentos diretos nos Estados EU-15 possa também ser inferior a 100% antes do ano de 2013, a igualdade dos níveis nos Estados UE-15 e nos Estados UE-10 é possível mesmo antes do ano de 2013.

45 — V. n.º 59 das presentes conclusões.

96. Por conseguinte, uma vez que, por um lado, o Ato de Adesão de 2003 não se opõe a que os níveis dos pagamentos diretos nos Estados UE-15 e nos Estados UE-10 possam ser uniformes mesmo antes do ano de 2013 e, por outro, que segundo o Ato de Adesão de 2003, o nível das ajudas diretas, incluindo os PDNC, nos Estados UE-10 não pode exceder o nível dos pagamentos diretos nos Estados UE-15, é conforme com o Ato de Adesão de 2003 o facto de tomar em consideração uma diminuição do nível dos pagamentos diretos nos Estados EU-15 para efeitos da comparação dos níveis.

97. Recordo que a modulação, que é aplicável nos Estados UE-10 em 2012 na sequência desta comparação efetuada em bases diferentes — após a modulação para os Estados UE-15 e antes da modulação para os Estados UE-10 — não é idêntica à modulação que se aplica nos Estados UE-15, mas diz unicamente respeito aos montantes superiores a 300 000 euros [46]. Este método de aplicação da modulação nos Estados UE-10 permite evitar que a modulação aplicada nos Estados UE-15 em 2012 tenha como consequência um nível inferior de pagamentos diretos nos Estados UE-15 em relação ao nível dos pagamentos diretos nos Estados UE-10, mas igualmente evitar que a modulação aplicada nos Estados UE-10 em 2012 conduza a uma diminuição do nível dos pagamentos diretos nos Estados UE-10 inferior ao nível dos pagamentos diretos nos Estados UE-15.

98. Por conseguinte, o artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 73/2009 está, a este respeito, em conformidade com o Ato de Adesão de 2003.

99. No que respeita à conformidade do artigo 132.º, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009 com o Ato de Adesão de 2003, importa observar que este artigo refere expressamente o ano de 2012 por forma a ter em conta a modulação resultante dos artigos 7.° e 10.° do Regulamento n.º 73/2009.

100. Conforme já referi nos números anteriores, a obrigação de ter em conta a modulação nos Estados UE-15 para aplicar a modulação nos Estados UE-10 em 2012, decorrente do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 73/2009, está em conformidade com o Ato de Adesão de 2003. Pelos mesmos motivos, a obrigação de ter em conta a modulação em 2012, na concessão dos PDNC, está em conformidade com o Ato de Adesão de 2003. Com efeito, é necessária para evitar que o nível conjugado dos pagamentos diretos e dos PDNC possa exceder o nível dos pagamentos diretos nos Estados UE-15.

101. Deste modo, o Ato de Adesão de 2003 não se opõe a uma referência expressa ao ano a partir do qual uma redução dos pagamentos diretos, tal como a modulação, é aplicável nos Estados EU-10, em caso de uniformização dos níveis dos pagamentos diretos nos Estados EU-15 e nos Estados UE-10, o que, em minha opinião, sucedia em 2012.

102. Por último, a Decisão de Execução C (2012) 4391 confirma a interpretação do artigo 132.º, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009 que a Comissão defende e a aplicação desse artigo aos PDNC concedidos na Lituânia em 2012. Por conseguinte, para apreciar a validade dessa decisão, importa examinar se essa interpretação da Comissão é correta.

46 — Esta interpretação decorre diretamente do artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento n.º 73/2009, cuja validade não é posta em causa no âmbito do presente processo. De acordo com o documento de trabalho DS2011/14/REV2, a diferença entre o nível dos pagamentos diretos resultante do mecanismo de «phasing-in» nos Estados UE-10 e o nível dos pagamentos diretos observados nos Estados UE-15, tendo em conta qualquer redução efetuada nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do referido regulamento era de zero em 2012, sendo os níveis nos Estados UE-15 e nos Estados UE-10 iguais a 90%. Uma vez que a percentagem a tomar em consideração é igual a zero, a taxa de modulação relativa aos montantes entre 5 000 e 300 000 euros é igualmente de zero. Deste modo, a taxa de modulação progressiva, ou seja, a redução aumentada de 4 pontos percentuais, relativa aos montantes superiores a 300 000 euros é de 4%.

103. O documento de trabalho DS2011/14/REV2, a que a Comissão se refere na sua Decisão de Execução C (2012) 4391, contém explicações detalhadas relativas à modulação e à maneira de efetuar as reduções dos PDNC nos Estados UE-10 em 2012. Segundo este documento de trabalho, a redução dos PDNC é aplicável de forma diferente nos Estados-Membros que aplicam o RPUS e nos Estados-Membros que aplicam o RPU [47].

104. O artigo 132.º, n.º 5, do Regulamento n.º 73/2009 permite aos Estados-Membros que aplicam o RPUS estabelecer as dotações financeiras destinadas aos setores específicos [48]. Assim, como observa a Comissão, as referidas dotações financeiras setoriais correspondem à diferença entre, por um lado, o montante total da ajuda por setor específica decorrente da aplicação do artigo 132.º, n.º 2, primeiro parágrafo, alíneas a) ou b), do Regulamento n.º 73/2009 [a saber 100% da ajuda concedida pelos Estados UE-15 por força da alínea a) que é aplicável neste contexto] e, por outro, o montante total dos pagamentos diretos que estariam disponíveis para o mesmo setor na Lituânia no mesmo ano ao abrigo do RPUS.

105. Ainda de acordo com a Comissão, nos termos da modulação nos Estados UE-10 que aplicam o RPUS, aos agricultores que beneficiaram dos pagamentos diretos e dos PDNC cujo montante total é inferior a 5 000 euros não são aplicadas as reduções dos PDNC, uma vez que os agricultores dos Estados UE-15 beneficiaram de uma «franquia» de 5 000 euros em conformidade com o artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 73/2009. Quando o montante total dos pagamentos a que um agricultor tem direito é superior a 5 000 euros, a parte de PDNC que excede 5 000 euros deve ser objeto de uma redução de 10%, visto que esta é aplicável no âmbito da modulação por força do artigo 7.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 73/2009. Se o montante total do conjunto dos pagamentos devidos for superior a 300 000 euros, a parte de PDNC que excede 300 000 euros deve ser objeto de uma redução de 4 pontos percentuais suplementares.

106. Esta interpretação aparenta estar em conformidade com o Ato de Adesão de 2003. Com efeito, este método de cálculo permite assegurar a conformidade da modulação obrigatória aplicada nos Estados UE-15 com os objetivos do Ato de Adesão de 2003 sem, todavia, efetuar uma diminuição do nível combinado dos pagamentos diretos e dos PDNC nos Estados EU-10 inferior ao nível dos pagamentos diretos aplicável nos Estados UE-15. Uma vez que os PDNC são concedidos nos Estados UE-10 além dos pagamentos diretos, afigura-se que todos os montantes superiores a 5 000 euros devem ser reduzidos proporcionalmente à modulação nos Estados UE-15 para manter o equilíbrio entre, por um lado, os pagamentos diretos concedidos nos Estados UE-15 e, por outro, os pagamentos diretos e os PDNC concedidos nos Estados UE-10.

107. Tendo em consideração o exposto, parece evidente que a apreciação, à luz do Ato de Adesão de 2003, das disposições dos artigos 10.º, n.º 1, e 132.º, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009 e da Decisão de Execução C (2012) 4391 não revelou qualquer elemento suscetível de afetar a validade dessas disposições e dessa decisão.

47 — A Decisão de Execução C (2012) 4391 diz unicamente respeito à República da Lituânia, que aplica o RPUS. A apreciação desta interpretação, que já resulta do documento de trabalho DS2011/14/REV2, concentra-se assim sobre os efeitos que produz nos Estados UE-10 que aplicam o RPUS.

48 — Segundo a Comissão, esta abordagem setorial foi aplicada em 2012 na totalidade dos Estados-Membros que escolheram o RPUS, incluindo a República da Lituânia. De acordo com esta instituição, no âmbito do RPUS, os PDNC apresentam as suas próprias especificidades, uma vez que permitem aos Estados-Membros apoiar os setores que, caso contrário, não beneficiavam de apoio nos referidos Estados-Membros. Quando um Estado-Membro escolhe o RPUS, todos os pagamentos efetuados no âmbito dos regimes europeus de apoio são agrupados para serem partilhados em partes iguais em função dos hectares que podem beneficiar da ajuda, beneficiando assim todos os agricultores de um montante uniforme por hectare em todo o território nacional. Ora, os pagamentos efetuados no âmbito do RPU são mais diferenciados, uma vez que um Estado-Membro pode conceder uma ajuda mais importante a favor de determinados setores, distinguindo os montantes relativos aos direitos ao pagamento.

2. Quanto ao princípio da não discriminação e da igualdade de tratamento

108. B. Jakutis e a Kretingalės kooperatinė ŽŪB alegam que, na medida em que, em conformidade com a redação e os objetivos das disposições e dos atos relevantes, a modulação dos pagamentos diretos e a redução dos PDNC são aplicados em 2012 aos agricultores dos Estados UE-10, que recebem um apoio direto claramente inferior ao de que beneficiam os agricultores dos Estados UE-15, estas disposições e atos violam os princípios do direito da União e os objetivos da PAC. Em contrapartida, a Comissão recorda que, na medida em que os Estados UE-10 aplicam o mecanismo de «phasing-in», a sua situação não é idêntica à dos Estados UE-15.

109. Em primeiro lugar, importa recordar que o princípio da não discriminação e da igualdade de tratamento é um princípio geral do direito da União, consagrado pelos artigos 20.° e 21.° da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que impõe que situações comparáveis não sejam tratadas de maneira diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de maneira igual, exceto se esse tratamento for objetivamente justificado [49]. A eventual violação do princípio da igualdade de tratamento devido a um tratamento diferenciado pressupõe que as situações visadas sejam comparáveis atendendo a todos os elementos que os caracterizam [50].

110. As partes têm dois pontos de vista diferentes no que respeita à violação do princípio de não discriminação. Por um lado, B. Jakutis e a Kretingalės kooperatinė ŽŪB consideram que o facto de serem tidas em conta bases diferentes para efetuar a comparação dos pagamentos diretos provocou uma redução injustificada dos pagamentos para os Estados UE-10 em 2012 e demonstra que *situações comparáveis* são tratadas de forma diferente. Por outro, o Governo lituano alega que o princípio da não discriminação é violado uma vez que o montante pago por hectare difere objetivamente entre os Estados UE-10 e os Estados UE-15, na medida em que estes grupos de Estados estão em *situações diferentes* e não devem ser tratados de igual modo mediante aplicação da modulação de forma idêntica.

111. Em meu entender, ambas as afirmações são incorretas.

112. O presente processo não é um processo «clássico» de discriminação. Em primeiro lugar, a diferença de tratamento entre os Estados UE-10 e os Estados UE-15 decorre do direito primário, nomeadamente do Ato de Adesão de 2003, cujo objetivo é fixar, para os Estados UE-10, as modalidades de adaptação do direito da União, mais ou menos favoráveis, em relação ao acervo comunitário aplicável aos Estados UE-15. Assim, estes dois grupos de Estados-Membros não estão em situações comparáveis no sentido da jurisprudência «clássica» respeitante ao princípio da não discriminação.

113. Com efeito, o Tribunal de Justiça já teve a oportunidade de declarar que a situação da agricultura nos Estados UE-10 era radicalmente diferente da existente nos Estados UE-15, o que justificava uma aplicação progressiva das ajudas da União, em particular das relativas aos regimes de apoio direto, com o objetivo de não perturbar a necessária reestruturação em curso no setor agrícola dos Estados UE-10. Os Estados UE-10 estão numa situação que não é comparável à dos Estados UE-15 que beneficiam de forma ilimitada dos regimes de apoio direto, o que impede que se efetue uma comparação válida [51].

49 — Acórdãos Akzo Nobel Chemicals e Akcros Chemicals/Comissão (C-550/07 P, EU:C:2010:512, n.os 54 e 55 e jurisprudência aí referida); IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, n.os 49 e 50), e Feakins (C-335/13, EU:C:2014:2343, n.° 47).

50 — Acórdãos Arcelor Atlantique e Lorraine e o. (C-127/07, EU:C:2008:728, n.° 25); IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, n.° 51), e Feakins (C-335/13, EU:C:2014:2343, n.° 49).

51 — V., neste sentido, acórdãos Polónia/Conselho (C-273/04, EU:C:2007:622, n.os 87 e 88), e Polónia/Comissão (C-335/09 P, EU:C:2012:385, n.os 100 e 101).

114. Assim, há que constatar que, pelo menos até ao fim do período de «phasing-in», os Estados UE-10 estão numa situação que não é comparável à dos Estados UE-15. Por um lado, os Estados UE-10 recebem os pagamentos diretos que correspondem às percentagens estabelecidas pelo calendário, que figuram inicialmente no Ato de Adesão de 2003, e, por outro, podem conceder os PDNC, opção de que não dispõem os Estados UE-15 [52]. Deste modo, as situações diferentes dos Estados UE-15 e dos Estados UE-10 resultam diretamente das disposições do Ato de Adesão de 2003.

115. Por outro lado, pode ser útil recordar que, mesmo que a modulação seja aplicável aos Estados UE-10 em 2012, a percentagem que deve ser tomada em consideração para efeitos da modulação limita-se à diferença entre o nível dos pagamentos diretos nos Estados UE-10, resultante do mecanismo de «phasing-in», e o nível dos pagamentos diretos observado nos Estados UE-15, atendendo a qualquer redução efetuada nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 73/2009 (ou seja, a modulação nos Estados UE-15). No seu documento de trabalho DS2011/14/REV2, a Comissão deduziu que, como esta diferença em 2012 é de 0%, a modulação «de base» não se aplica nos Estados UE-10. Apenas a modulação designada por «progressiva», isto é, a modulação que se aplica aos pagamentos diretos superiores a 300 000 euros, é aplicável nos Estados UE-10. Por conseguinte, apenas os pagamentos diretos superiores a 300 000 euros estão sujeitos à modulação de 4%.

116. Em minha opinião, esta interpretação da aplicação da modulação nos Estados UE-10 em 2012, que decorre diretamente do artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento n.º 73/2009, é correta. A afirmação de que a modulação é aplicada de forma idêntica nos Estados UE-10 e nos Estados UE-15 é, consequentemente, incorreta.

117. Uma vez que os Estados UE-10 têm a faculdade de conceder os PDNC e que todos os Estados UE-10 que aplicam o RPUS optaram por uma abordagem setorial para a concessão dos PDNC [53] — o que, em conjugação com a aplicação do RPUS, torna quase impossível a comparação entre, por um lado, os pagamentos diretos e os PDNC concedidos nos Estados UE-10 e, por outro, os pagamentos diretos concedidos nos Estados EU-15 — não se pode estabelecer comparações entre os níveis dos pagamentos diretos nos Estados UE-15 e os pagamentos diretos e os PDNC nos Estados UE-10 para apreciar a existência de uma eventual violação do princípio da não discriminação e da igualdade de tratamento no que respeita à redução dos PDNC.

118. Em todo o caso, qualquer comparação é inoperante uma vez que os Estados UE-15 e os Estados UE-10 não estão em situações comparáveis e também não devem ser tratados de forma idêntica. Além disso, esta é uma consequência direta do Ato de Adesão de 2003 e a legalidade das disposições deste Ato não pode, enquanto direito primário, ser contestada.

119. Tendo em consideração o exposto, parece-me evidente que a apreciação, à luz do princípio da não discriminação e da igualdade de tratamento, das disposições dos artigos 10.°, n.º 1, e 132.°, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009, assim como da Decisão de Execução C (2012) 4391, que respeita à interpretação do artigo 132.º do Regulamento n.º 73/2009, não revelou qualquer elemento suscetível de afetar a validade destas disposições e desta decisão.

52 — Importa observar que os Estados UE-10 que aplicam o RPUS mantiveram a possibilidade de conceder uma ajuda complementar mesmo *após* o período de «phasing-in». O considerando 8 do Regulamento n.º 671/2012 tem a seguinte redação: «[o]s novos Estados-Membros foram autorizados a conceder [PDNC] em consequência do mecanismo de introdução progressiva dos pagamentos diretos nesses Estados-Membros. Tal deixará de ser possível em 2013, quando a introdução gradual de pagamentos diretos nos novos Estados-Membros estiver concluída. Nos novos Estados-Membros que aplicam o [RPUS], os [PDNC] desempenharam um papel importante de apoio ao rendimento dos agricultores em setores específicos. […] Por essa razão, e para evitar uma diminuição repentina e substancial do apoio em 2013 nos setores que beneficiaram, até 2012, de [PDNC] […], convém prever nestes Estados-Membros a possibilidade de conceder, sob reserva de autorização da Comissão, ajudas nacionais transitórias aos agricultores em 2013». A possibilidade de concessão destas ajudas nacionais transitórias foi ainda prorrogada pelo Regulamento n.º 1307/2013 para o período compreendido entre 2015 e 2020.

53 — V. n.º 104 das presentes conclusões.

3. Quanto aos objetivos da PAC

120. Relativamente aos objetivos da PAC estabelecidos no artigo 39.º TFUE, há que recordar que o legislador da União dispõe em matéria de PAC de um amplo poder de apreciação que corresponde às responsabilidades políticas que os artigos 40.° TFUE e 43.° TFUE lhe atribuem. O Tribunal de Justiça já decidiu, por várias vezes, que apenas a natureza de uma medida adotada neste domínio, manifestamente inapropriada ao objetivo que a instituição competente pretende prosseguir, pode afetar a legalidade dessa medida [54]. Por conseguinte, a fiscalização do Tribunal de Justiça deve limitar-se a verificar se a medida em causa não padece de erro manifesto ou de desvio de poder ou se a autoridade em questão não excedeu manifestamente os limites do seu poder de apreciação [55].

121. Uma vez que a diferente situação dos Estados UE-15 e dos Estados UE-10 e o princípio segundo o qual o nível combinado dos pagamentos diretos e dos PDNC nos Estados UE-10 não deve exceder o nível dos pagamentos diretos nos Estados UE-15 que decorrem diretamente do Ato de Adesão de 2003, não me parece que o legislador da União tenha cometido um erro manifesto de apreciação ou excedido manifestamente os limites do seu poder de apreciação ao adotar os artigos 10.°, n.º 1, *in fine*, e 132.°, n.º 2, último parágrafo, *in fine*, do Regulamento n.º 73/2009, assim como a Decisão de Execução C (2012) 4391.

122. De facto, conforme já referi, a obrigação de ter em conta a modulação obrigatória aplicável nos Estados UE-15 para efeitos da comparação entre os níveis de pagamentos diretos em 2012 parece, ao invés, uma condição necessária para garantir o equilíbrio entre os níveis de pagamentos diretos previstos pelo Ato de Adesão de 2003.

123. Tendo em consideração o exposto, parece evidente que a apreciação, à luz dos objetivos da PAC, das disposições dos artigos 10.°, n.º 1, e 132.°, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009, assim como da Decisão de Execução C (2012) 4391, não revelou qualquer elemento suscetível de afetar a validade destas disposições e desta decisão.

D – *Quanto à segunda questão prejudicial, alínea c)*

124. Com a sua segunda questão, alínea c), o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, no essencial, se o artigo 132.º, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009, na sua redação resultante da retificação publicada em 18 de fevereiro de 2010, viola os princípios do direito da União e mais particularmente, entre estes princípios, os da proteção da confiança legítima, da segurança jurídica, da boa administração, da concorrência leal e da não discriminação, na parte em que a referida alteração através de retificação não efetuou uma correção de natureza técnica mas sim uma alteração substancial.

125. A fim de apreciar se a retificação de 18 de fevereiro de 2010 constitui uma simples correção de um erro material sem impacto no conteúdo do Regulamento n.º 73/2009, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, para a interpretação de uma disposição do direito da União, há que ter em conta não apenas os termos da mesma mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte [56].

54 — Acórdãos Bavaria e Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, n.º 81) e Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (C-373/11, EU:C:2013:567, n.º 40).

55 — Acórdãos Jippes e o. (C-189/01, EU:C:2001:420, n.º 80); Espanha/Comissão (C-304/01, EU:C:2004:495, n.º 23); Unitymark e North Sea Fishermen's Organisation (C-535/03, EU:C:2006:193, n.º 55); Bavaria e Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, n.º 82), e Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (C-373/11, EU:C:2013:567, n.º 41).

56 — Acórdão Premis Medical (C-273/09, EU:C:2010:809, n.º 30).

126. De acordo com a Comissão, trata-se de uma retificação de natureza técnica. Resulta das observações que esta apresentou que a alteração do artigo 132.º, n.º 2, do Regulamento n.º 73/2009 foi introduzida, através da retificação de 18 de fevereiro de 2010, em todas as línguas oficiais. A redação inicial do referido artigo 132.º, n.º 2, último parágrafo, em todas as línguas oficiais, continha efetivamente a referência ao ano de 2012, mas, em algumas versões linguísticas [57], tal referência figurava no início do período, ao passo que noutras [58] se encontrava no fim do período, numa posição que, no entanto, não era inteiramente adequada.

127. A versão em língua francesa, tal como a versão em língua lituana, está abrangida pela primeira categoria de versões linguísticas, na qual o ano era referido no início do período antes da alteração. A alteração introduzida é a seguinte:

«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 pagamentos diretos nacionais complementares, 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 [[59]].»

128. Em contrapartida, na versão inglesa e em todas as outras versões linguísticas que estão abrangidas pelo segundo grupo versões linguísticas, a disposição do artigo 132.º, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009 foi retificada mediante deslocação da referência ao ano de 2012 que consta no fim do período:«The total direct support which a farmer may be granted in the new Member States after accession under the relevant direct payment, including all complementary national direct payments, shall not exceed the level of direct support a farmer would be entitled to receive under the corresponding direct payment then applicable to the Member States in the Member States other than the new Member States, taking into account, *from 2012*, the application of Article 7 in conjunction with Article 10 [[60]].»

129. Importa observar, à semelhança da Comissão, que a referência ao ano de 2012 no início do período implica que o artigo 132.º, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009 pode ser interpretado no sentido de que a proibição — segundo a qual os agricultores dos Estados UE-10 não podem beneficiar de pagamentos superiores ao nível aplicável nos Estados UE-15 — respeita *unicamente* ao ano de 2012. Esta interpretação é manifestamente incorreta e incompatível com as disposições do Ato de Adesão de 2003.

130. Deste modo, embora a retificação da disposição do artigo 132.º, n.º 2, do Regulamento n.º 73/2009 tenha sido adotada em todas as versões linguísticas, as versões iniciais da disposição nas línguas espanhola, checa, dinamarquesa, estónia, grega, inglesa, italiana, letã, maltesa, polaca, portuguesa, romena, eslovaca, eslovena, finlandesa e sueca revelam a vontade do legislador europeu. Assim, parece-me evidente que a alteração de posição da referência ao ano de 2012 no período em questão consiste apenas numa retificação de natureza técnica e não numa alteração substancial da obrigação jurídica.

57 — Nomeadamente as versões nas línguas búlgara, alemã, francesa, lituana e neerlandesa.

58 — As versões nas línguas espanhola, checa, dinamarquesa, estónia, grega, inglesa, italiana, letã, maltesa, polaca, portuguesa, romena, eslovaca, eslovena, finlandesa e sueca.

59 — Sublinhado e eliminação meus. A retificação lituana de 18 de fevereiro de 2010 (JO L 43, p. 7) incluía um erro. Ainda que a referência ao ano de 2012 tenha sido introduzida no fim da disposição, não foi eliminada no início do período. Por este motivo, a versão lituana do artigo 132.º, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009 devia ter sido retificada novamente em 15 de maio de 2013 (JO L 130, p. 60).

60 — Sublinhado e eliminação meus.

131. Por conseguinte, a alteração efetuada pela retificação constitui uma simples retificação de erro material, sem impacto no conteúdo da legislação aplicável, e não provoca qualquer ilegalidade no artigo 132.º, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009.

E – *Quanto à segunda questão prejudicial, alínea d)*

132. Com a sua segunda questão, alínea d), o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se a palavra «dydis» em língua lituana («montante» ou «nível» na versão em língua francesa), utilizada no artigo 1.º-C previsto no anexo II, capítulo 6, n.º 27, alínea b), do Ato de Adesão de 2003, tem o mesmo significado que a palavra «lygis» («nível» na versão francesa), utilizada no artigo 132.º, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009.

133. Recordo que o anexo II, capítulo 6, n.º 27, alínea b), do Ato de Adesão de 2003 introduziu este artigo 1.º-C no Regulamento n.º 1259/1999.

134. Antes de mais, importa observar que o órgão jurisdicional de reenvio não precisa, nem na sua questão prejudicial nem na sua decisão de reenvio, a que parágrafo ou mesmo a que número do referido artigo 1.º-C se refere. O artigo 1.º-C do Regulamento n.º 1259/1999 inclui efetivamente dez números e a palavra «dydis» é utilizada várias vezes neste artigo [61]. Até a palavra «lygis», mencionada na questão prejudicial em relação ao artigo 132.º, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009, é utilizada no referido artigo 1.º-C.

135. No entanto, parece-me possível interpretar a questão de modo a responder-lhe de forma útil.

136. Quanto à origem do artigo 132.º do Regulamento n.º 73/2009, importa recordar que este artigo estabelece, no essencial, 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.

137. Face a esta evolução e tendo em conta a última parte da segunda questão, alínea d), que pressupõe a realização de uma comparação entre a palavra «dydis» e uma palavra utilizada no artigo 132.º, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009, considero que a palavra «dydis», a que o órgão jurisdicional de reenvio faz referência na sua segunda questão prejudicial, alínea d), é a que figura no artigo 1.º-C, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 1259/1999.

138. Importa observar que o termo lituano relevante utilizado no artigo 143.º-C, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 1782/2003 é «dydis», como no artigo 1.º-C, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 1259/1999. Assim, este termo apenas foi alterado no momento da adoção do Regulamento n.º 73/2009, que utiliza, no seu artigo 132.º, n.º 2, último parágrafo, o termo «lygis».

139. De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a formulação utilizada numa das versões linguísticas de uma disposição do direito da União não pode servir como ponto de partida único para a interpretação dessa disposição, nem pode ser-lhe atribuído, a esse propósito, um caráter prioritário em relação a outras versões linguísticas. As disposições do direito da União devem ser interpretadas e aplicadas de maneira uniforme à luz das versões aprovadas 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 [62].

61 — Quer a palavra «dydis» enquanto tal, quer a sua forma declinada «dydžio».

62 — V., nomeadamente, acórdão Ivansson e o. (C-307/13, EU:C:2014:2058, n.º 40).

140. Em várias versões linguísticas, diferentes da versão lituana, 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 (nomeadamente, as versões em línguas espanhola, dinamarquesa, alemã, estónia, inglesa, francesa, italiana, portuguesa, finlandesa e sueca), os termos utilizados mantêm-se, no essencial, idênticos entre estes dois regulamentos.

141. Por outro lado, não existe qualquer referência relativamente a esta alteração nos considerandos do Regulamento n.º 73/2009. Em contrapartida, o considerando 48 deste regulamento estabelece simplesmente que «[d]everão ser mantidas as condições de concessão» dos PDNC.

142. Assim, afigura-se adquirido que a alteração dos termos utilizados na versão lituana do artigo 132.º, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009 em relação aos artigos dos regulamentos anteriores não altera o sentido deste parágrafo. 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 anexo II, capítulo 6, n.º 27, alínea b), do Ato de Adesão de 2003.

143. Por conseguinte, proponho que o Tribunal de Justiça deve responder à segunda questão prejudicial, alínea d), no sentido de que a palavra «dydis», utilizada no artigo 1.º-C, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 1259/1999, conforme prevista no anexo II, capítulo 6, n.º 27, alínea b), do Ato de Adesão tem o mesmo significado que a palavra «lygis», utilizada no artigo 132.º, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009.

F – *Quanto à terceira questão prejudicial*

144. Com a sua terceira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio interroga, no essencial, a validade da Decisão de Execução C (2012) 4391, que não foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* e que, segundo este órgão jurisdicional, não tem fundamento.

145. No que respeita à publicação, importa recordar que, em conformidade com o artigo 297.º, n.º 2, TFUE, a publicação das decisões não é obrigatória quando estas referem os seus destinatários. Tais decisões são notificadas aos seus destinatários, produzindo efeitos mediante esta notificação. Por conseguinte, o facto de a Decisão de Execução C (2012) 4391, cuja destinatária é a República da Lituânia, não ser publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* não constitui uma violação dos princípios do direito da União.

146. Em seguida, no que respeita à fundamentação da referida Decisão de Execução C (2012) 4391, o órgão jurisdicional de reenvio considera que esta foi adotada sem ter em conta o facto de que não existiam informações confirmativas do nível uniforme dos pagamentos diretos nos Estados UE-15 e nos Estados UE-10 em 2012.

147. Em primeiro lugar, importa observar que o ponto de partida do órgão jurisdicional de reenvio é incorreto. Com efeito, o facto de os níveis dos pagamentos diretos — que se referem aos métodos de cálculo dos pagamentos diretos e não aos montantes nominais dos pagamentos diretos — se tornarem iguais em 2012 decorre diretamente das disposições do Regulamento n.º 73/2009.

148. Por este motivo, não era necessário que, a este respeito, a Comissão fundamentasse a sua decisão.

149. Há que recordar que, segundo jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 296.º TFUE deve revelar de forma clara e inequívoca o raciocínio da instituição autora do ato, de forma a permitir que os interessados conheçam os fundamentos das medidas adotadas e que o órgão jurisdicional competente exerça a sua fiscalização. Não é exigido que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um ato satisfaz as exigências do artigo 296.º TFUE deve ser apreciada à luz não

somente do seu teor mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa [63].

150. No considerando 4 da sua Decisão de Execução C (2012) 4391, a Comissão refere o artigo 132.º, n.º 2, do Regulamento n.º 73/2009, do qual resulta que o montante total da ajuda direta, incluindo os PDNC, concedido a um agricultor nos Estados EU-10, não pode exceder o nível dos pagamentos diretos aplicável nos Estados UE-15, tendo em conta a modulação nos termos dos artigos 7.º e 10.º do Regulamento n.º 73/2009. Destes últimos artigos resulta que os níveis dos pagamentos diretos nos Estados EU-15 e nos Estados EU-10 eram equivalentes em 2012.

151. Por conseguinte, a Decisão de Execução C (2012) 4391 está suficientemente fundamentada no que respeita às reduções de PDNC.

V – **Conclusão**

152. Tendo em consideração o exposto, proponho responder às questões submetidas pelo Vilniaus apygardos administracinis teismas (Lituânia) da seguinte forma:

1) Relativamente à primeira questão, alíneas a) e b), 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 nível dos pagamentos diretos aplicável nos Estados-Membros da União Europeia na sua composição em 30 de abril de 2004 era, em 2012, igual a 90% do nível da totalidade dos pagamentos diretos e que o nível dos pagamentos diretos nos Estados-Membros que aderiram à União Europeia em 1 de maio de 2004 era, em 2012, igual ao dos antigos Estados-Membros.

2) No que respeita à primeira questão, alínea c), a segunda questão, alíneas a) e b), e a terceira questão, a apreciação das questões prejudiciais não revelou qualquer elemento suscetível de afetar nem a validade dos artigos 10, n.º 1, *in fine*, e 132.º, n.º 2, último parágrafo, *in fine*, do Regulamento n.º 73/2009 nem a validade da Decisão de Execução C (2012) 4391 final da Comissão, de 2 de julho de 2012, que autoriza pagamentos diretos nacionais complementares na Lituânia em 2012 [notificada com o número K (2012) 4391].

3) Quanto à segunda questão, alínea c), a apreciação da questão prejudicial não revelou qualquer 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 em 18 de fevereiro de 2010 no *Jornal Oficial da União Europeia*.

4) Relativamente à segunda questão, alínea d), a palavra «dydis», utilizada no artigo 1.º-C, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento 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, conforme prevista no anexo II, capítulo 6, n.º 27, alínea b), 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, de 23 de setembro de 2003, tem o mesmo significado que a palavra «lygis», utilizada no artigo 132.º, n.º 2, último parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009.

63 — V., nomeadamente, acórdão França/Conselho (C-479/07, EU:C:2009:131).