ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

15 de Setembro de 2011 *

No processo C-197/10,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado pelo Tribunal Supremo (Espanha), por decisão de 18 de Março de 2010, entrado no Tribunal de Justiça em 23 de Abril de 2010, no processo

Unió de Pagesos de Catalunya

contra

Administración del Estado,

na presença de:

Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos – Iniciativa Rural del Estado Español,

* Língua do processo: espanhol.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: A. Tizzano, presidente de secção, J.-J. Kasel, A. Borg Barthet (relator), E. Levits e M. Berger, juízes,

advogado-geral: J. Kokott,
secretário: M. Ferreira, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 9 de Junho de 2011,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos – Iniciativa Rural del Estado Español, por R. Granizo Palomeque e I. Hernández Urranburu, abogados,

— em representação do Governo espanhol, por M. Muñoz Pérez e A. Rubio González, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo alemão, por N. Graf Vitzthum, na qualidade de agente,

— em representação do Governo grego, por G. Skiani, S. Papaïoannou e X. Basakou, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo austríaco, por E. Riedl, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão Europeia, por H. Tserepa-Lacombe e F. Jimeno Fernandez, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 7 de Julho de 2011,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação do artigo 42.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho, de 29 de Setembro de 2003, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo 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).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um recurso de anulação interposto pela Unió de Pagesos de Catalunya (União dos Agricultores da Catalunha) contra o Real Decreto 1470/2007, de 2 de Novembro de 2007, sobre a aplicação dos pagamentos directos à agricultura e pecuária (BOE n.º 264, de 3 de Novembro de 2007, p. 45104).

Quadro jurídico

O direito da União

O Regulamento n.º 1782/2003

3 Nos termos do artigo 42.º, n.ºs 3 a 5, do Regulamento n.º 1782/2003:

«3. Os Estados-Membros podem utilizar a reserva nacional para conceder, em prioridade, os montantes de referência aos agricultores que iniciem a sua actividade agrícola depois de 31 de Dezembro de 2002, ou em 2002, mas sem receberem nesse ano qualquer pagamento directo, de acordo com critérios objectivos e de uma forma que assegure a igualdade de tratamento dos agricultores e evite distorções do mercado e da concorrência.

4. Os Estados-Membros devem utilizar a reserva nacional para determinar, de acordo com critérios objectivos e de uma forma que assegure a igualdade de tratamento dos agricultores e evite distorções do mercado e da concorrência, os montantes de referência para os agricultores que se encontrem numa situação especial, a definir pela Comissão nos termos do n.º 2 do artigo 144.º

5. Os Estados-Membros podem utilizar a reserva nacional para determinar, de acordo com critérios objectivos e de uma forma que assegure a igualdade de tratamento dos agricultores e evite distorções do mercado e da concorrência, os montantes de

referência para os agricultores em zonas sujeitas a programas de reestruturação e/ou desenvolvimento relacionados com alguma forma de intervenção pública, a fim de evitar o abandono das terras e/ou de compensar as desvantagens específicas dos agricultores nessas zonas.»

O Regulamento (CE) n.º 1698/2005

4 Nos termos do artigo 20.º, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de Setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) (JO L 277, p. 1):

«O apoio relativo à competitividade dos sectores agrícola e florestal diz respeito a:

a) Medidas destinadas a aumentar os conhecimentos e a melhorar o potencial humano através de:

[…]

ii) instalação de jovens agricultores,

[…]»

5 O artigo 22.º, n.º 1, alínea a), do referido regulamento dispõe:

«O apoio previsto na subalínea ii) da alínea a) do artigo 20.º é concedido a pessoas que:

a) Tenham menos de 40 anos de idade e se instalem pela primeira vez numa exploração agrícola na qualidade de responsáveis da exploração.»

Legislação nacional

6 O Real Decreto 1470/2007 visa, de acordo com o seu artigo 1.º, o estabelecimento de regras comuns aplicáveis a certos regimes de apoio comunitários previstos no Regulamento n.º 1782/2003.

7 O artigo 9.º, n.º 2, do referido decreto prevê:

«Preenchidas que estejam as condições previstas, são concedidos os direitos ao pagamento único provenientes da reserva nacional:

[…]

b) aos jovens agricultores que tenham procedido à sua primeira instalação no âmbito de um Programa de Desenvolvimento Rural baseado no Regulamento (CE) n.º 1698/2005 […], integrando-se num dos sectores previstos no Anexo VI do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 […], com excepção do respeitante à produção de sementes, e que não tenham recebido já direitos ao pagamento único provenientes da reserva nacional.»

8 O Real Decreto 1470/2007 foi revogado em 4 de Outubro de 2008 pelo Real Decreto 1612/2008, de 3 de Outubro de 2008, tendo este, por sua vez, sido revogado pelo Real Decreto 1680/2009, de 13 de Novembro de 2009. Todavia, o conteúdo do Real Decreto 1470/2007 ficou a fazer parte integrante dos diplomas que o revogaram.

Litígio no processo principal e questão prejudicial

9 A Unió de Pagesos de Catalunya intentou, em 27 de Outubro de 2008, no Tribunal Supremo, um recurso administrativo contra o Real Decreto 1470/2007. Para fundamentar o recurso, sustenta especialmente que o artigo 9.º, n.º 2, alínea b), deste decreto se encontra em contradição com o artigo 42.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1782/2003, visto que viola o princípio da igualdade de tratamento dos agricultores.

10 O órgão jurisdicional de reenvio considera que o artigo 9.º, n.º 2, alínea b), do referido decreto estabelece uma diferença de tratamento dos agricultores, ao exigir que os jovens agricultores tenham procedido à sua primeira instalação no âmbito de um programa de desenvolvimento rural baseado no Regulamento n.º 1698/2005, a fim de poderem beneficiar do regime do pagamento único.

11 O referido órgão jurisdicional de reenvio entende, por isso, que a decisão do litígio nele pendente depende da interpretação a dar ao artigo 42.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1782/2003, na medida em que esta incide directamente sobre a validade da norma nacional impugnada. Indica também que, embora o Real Decreto 1470/2007 tenha sido revogado, o seu conteúdo foi integrado nos Reais Decretos 1612/2008 e 1680/2009. O órgão jurisdicional de reenvio acrescenta ainda que a norma impugnada é susceptível de ser invocada noutros processos e que a mesma questão poderá, por isso, colocar-se futuramente.

12 Nestas condições, o Tribunal Supremo decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O artigo 9.º, n.º 2, alínea b), do Real Decreto 1470/2007, que condiciona a atribuição dos direitos ao pagamento único provenientes da reserva nacional a jovens agricultores que tenham procedido à sua primeira instalação no âmbito de um Programa de Desenvolvimento Rural baseado no Regulamento n.º 1698/2005, está em conformidade com o artigo 42.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1782/2003?»

Quanto à admissibilidade do pedido de decisão prejudicial

13 O Governo espanhol alega, nas suas observações escritas, que o pedido de decisão prejudicial deve ser declarado inadmissível, porque, tendo em conta a revogação do Real Decreto 1470/2007, a resposta do Tribunal de Justiça à questão colocada é absolutamente irrelevante para a decisão do litígio pendente no Tribunal Supremo.

14 A este respeito, o referido governo invoca a jurisprudência do Tribunal Supremo, segundo a qual, «representando a acção popular contra normas gerais um instrumento processual cujo objectivo consiste na eliminação da ordem jurídica de normas decretadas pelos detentores do poder regulamentar, desde que estas sejam contrárias à lei, e não na decisão sobre pedidos individuais que podem resultar de uma determinada relação jurídica entre um requerente particular e a Administração, esta acção perde o seu sentido, quando, no momento em que deve ser proferida a decisão, a norma regulamentar tenha já sido eliminada da ordem jurídica, por qualquer outro meio».

15 Segundo o Governo espanhol, o Tribunal Supremo terá já declarado sem objecto um anterior recurso intentado pela Unió de Pagesos de Catalunya contra o Real Decreto 1617/2005, que fora revogado pelo Real Decreto 1470/2007. Além do mais, o referido Tribunal Supremo considerou que o recurso de anulação proposto por outra associação de agricultores contra o Real Decreto 1470/2007 também ficou sem objecto, tendo arquivado o processo com o argumento de que o Real Decreto 1470/2007 fora revogado pelo Real Decreto 1612/2008.

16 Segundo jurisprudência assente, o processo instituído pelo artigo 267.º TFUE é um instrumento de cooperação entre o Tribunal de Justiça e os tribunais nacionais, graças ao qual o primeiro fornece aos segundos os elementos de interpretação do direito da União que lhes são necessários para a resolução do litígio que lhes cabe decidir (v., designadamente, acórdãos de 16 de Julho de 1992, Meilicke, C-83/91, Colect., p. I-4871, n.º 22, de 5 de Fevereiro de 2004, Schneider, C-380/01, Colect., p. I-1389, n.º 20, e de 24 de Março de 2009, Danske Slagterier, C-445/06, Colect., p. I-2119, n.º 65).

17 No âmbito desta cooperação, as questões relativas ao direito da União gozam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar-se a responder a uma questão submetida à sua apreciação por um órgão jurisdicional nacional, quando for manifesto que a interpretação do direito da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objecto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não disponha dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões

que lhe foram submetidas (v., designadamente, acórdãos de 5 de Dezembro de 2006, Cipolla e o., C-94/04 e C-202/04, Colect., p. I-11421, n.º 25, e de 1 de Junho de 2010, Blanco Pérez e Chao Gómez, C-570/07 e C-571/07, Colect., p. I-4629, n.º 36).

18 A missão confiada ao Tribunal de Justiça no âmbito dos reenvios prejudiciais é a de contribuir para a administração da justiça nos Estados-Membros e não a de formular opiniões consultivas sobre questões gerais ou hipotéticas (v., designadamente, acórdãos de 12 de Junho de 2003, Schmidberger, C-112/00, Colect., p. I-5659, n.º 32, de 8 de Setembro de 2009, Budějovický Budvar, C-478/07, Colect., p. I-7721, n.º 64, e de 11 de Março de 2010, Attanasio Group, C-384/08, Colect., p. I-2055, n.º 28).

19 Do pedido de decisão prejudicial no presente caso resulta que o Tribunal Supremo entende que, apesar de as normas do Real Decreto 1470/2007 terem sido revogadas, a questão de saber se o artigo 42.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1782/2003 se opõe a este decreto mantém-se pertinente, uma vez que os Reais Decretos 1612/2008 e 1680/2009 adoptaram o seu conteúdo, sendo por isso possível que outros recursos sobre a mesma questão venham a ser introduzidos neste órgão jurisdicional.

20 Na sua resposta à carta do Tribunal de Justiça de 21 de Janeiro de 2011, em que este, em aplicação do artigo 104.º, n.º 5, do seu Regulamento de Processo, solicitou ao Tribunal Supremo esclarecimentos sobre a questão de saber se a revogação do Real Decreto 1470/2007 e a jurisprudência invocada pelo Governo espanhol nas suas observações escritas têm alguma influência sobre a pertinência do pedido de decisão prejudicial, o Tribunal Supremo reafirmou que a revogação do Real Decreto 1470/2007 não põe em causa a admissibilidade do seu pedido de decisão prejudicial. A este respeito recordou, por um lado, que o conteúdo do artigo 9.º, n.º 2, alínea b), do Real Decreto 1470/2007 foi integrado nos decretos que lhe sucederam, sendo por isso possível que venham a ser introduzidos outros recursos sobre a mesma questão neste órgão jurisdicional. Por outro lado, o Tribunal Supremo indicou que a jurisprudência invocada pelo Governo espanhol não era pertinente no caso em análise, visto que a revogação do Real Decreto 1470/2007 não ocorreu durante a pendência do processo naquele órgão e que os Decretos 1612/2008 e 1680/2009 prevêem condições idênticas

para o acesso dos jovens agricultores aos direitos ao pagamento único provenientes da reserva nacional.

21 Nestas condições, impõe-se observar que o interesse que o Tribunal Supremo tem em obter do Tribunal de Justiça uma resposta à questão colocada não se prende com o caso nele pendente, mas com a circunstância de nele poderem vir a ser introduzidos eventuais recursos de anulação de normas similares.

22 Há ainda que ter em atenção que nem o Tribunal Supremo, na sua carta de 2 de Março de 2011, nem as partes, durante a audiência, lograram explicar por que razão o litígio não ficou sem objecto após a revogação do Real Decreto 1470/2007. Convém também referir que, no tocante ao processo submetido ao Tribunal de Justiça, o pedido de decisão prejudicial parece ser de natureza hipotética.

23 Ora, quando um pedido de decisão prejudicial tem essa natureza, compete ao órgão jurisdicional de reenvio fornecer ao Tribunal de Justiça os elementos que permitam entender o verdadeiro e concreto interesse que o pedido, apesar disso, tem para o litígio no processo principal.

24 No presente caso, impõe-se, contudo, observar que o Tribunal Supremo se limitou a afirmar, na sua carta de 2 de Março de 2011, que a jurisprudência invocada pelo Governo espanhol não se aplica ao processo principal, que «mantém actualidade», sem no entanto facultar a este respeito explicações mais precisas.

25 Consequentemente, deve declarar-se inadmissível o presente pedido de decisão prejudicial, devido ao seu carácter hipotético.

Quanto às despesas

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

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

O pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Tribunal Supremo (Espanha), por decisão de 18 de Março de 2010, é inadmissível devido ao seu carácter hipotético.

Assinaturas