

Versão anonimizada

Tradução

C-365/19 – 1

Processo C-365/19

Pedido de decisão prejudicial

Data de entrada:

8 de maio de 2019

Órgão jurisdicional de reenvio:

Verwaltungsgericht Schwerin (Tribunal Administrativo de Schwerin, Alemanha)

Data de decisão de reenvio:

16 de abril de 2019

Recorrente:

FD

Recorrido:

Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg

[Omissis]

VERWALTUNGSGERICHT

SCHWERIN

DESPACHO

No processo do contencioso administrativo que opõe

FD,

[omissis] Langenhagen *[omissis]*

[omissis]

PT

- recorrente -

ao

Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg (Serviço Nacional da Agricultura e do Ambiente de Mecklenburgo Central),

[*omissis*] Rostock

- recorrido -

e que tem por objeto

subsídios, apoios ao ajustamento e prémios de abandono,

a Quarta Secção do Verwaltungsgericht Schwerin [*omissis*] decidiu, em

16 de abril de 2019

[*omissis*]

[*omissis*] [Composição da formação de julgamento] [*omissis*] o seguinte:

A instância é suspensa e submete-se à apreciação do Tribunal de Justiça da União Europeia (a seguir «TJUE») a seguinte questão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE:

O artigo 30.º, n.º 6, do Regulamento (UE) n.º 1307/2013 – eventualmente, em conjugação com o artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento Delegado (UE) n.º 639/2014 – confere um direito à atribuição de direitos ao pagamento para o exercício de 2016 a um jovem agricultor, mesmo quando, com fundamento no artigo 24.º do Regulamento (UE) n.º 1307/2013, lhe tenham sido previamente atribuídos, de forma gratuita, direitos ao pagamento com base no limite máximo nacional de 2015, em conformidade com a superfície de que dispunha à data?

Fundamentos:

I.

1. Através do seu recurso, a recorrente pede, por um lado, a atribuição de direitos ao pagamento para o exercício de 2016 e, por outro, a concessão de pagamentos diretos (suplementares) para o exercício de 2016 tendo em conta os referidos direitos ao pagamento.
2. A recorrente dirige uma exploração agrícola. A recorrente é uma jovem agricultora na aceção do artigo 50.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1307/2013. A seu pedido, a recorrente recebeu do recorrido, relativamente ao exercício de 2015 e tendo em conta a superfície de que dispunha à data, 32,17 direitos ao

pagamento, atribuídos gratuitamente, com base no limite máximo regional com fundamento no artigo 24.º do Regulamento (UE) n.º 1307/2013.

3. Em 12 de maio de 2016, a recorrente solicitou, indicando que a sua exploração dispunha entretanto de 62,777 hectares, que lhe fossem atribuídos 30,32 direitos ao pagamento suplementares na qualidade de jovem agricultora. O recorrido indeferiu este pedido por despacho de 26 de janeiro de 2017.
4. Em resposta ao pedido também apresentado em 12 de maio de 2016 para atribuição de pagamentos diretos para o exercício de 2016 e restituição do montante resultante da «disciplina financeira», o recorrido concedeu à recorrente, por despacho de 31 de janeiro de 2017, uma ajuda no montante de 11.390,16 euros. O despacho revela que embora a recorrente disponha de uma superfície determinada de 62,4893 hectares, com base nos apenas 32,17 direitos ao pagamento existentes que resultavam da atribuição efetuada em 2015, esses direitos ao pagamento eram um fator limitador para a atribuição.
5. As reclamações apresentadas pela recorrente contra os despachos de 26 e de 31 de janeiro de 2017 foram indeferidas pelo recorrido por decisão de 24 de novembro de 2017. Apesar do seu estatuto de jovem agricultora, não era possível, com base no artigo 30.º, n.º 6, do Regulamento (UE) n.º 1307/2013, atribuir-lhe direitos ao pagamento suplementares, uma vez que a recorrente já recebeu gratuitamente em 2015 direitos ao pagamento com base no limite máximo. Nos termos da referida disposição de direito da União, conjugada com o § 16-A do Direktzahlungen-Durchführungsverordnung (Regulamento de execução alemão relativo aos pagamentos diretos, a seguir «DirektZahlDurchfV»), os direitos ao pagamento só poderão ser atribuídos a um agricultor uma única vez. Uma nova atribuição de direitos ao pagamento provenientes da reserva aos jovens agricultores, que já receberam no exercício de 2015 direitos ao pagamento com base no limite máximo regional, favoreceria os jovens agricultores face aos agricultores, que, em 2015, com base no «cenário normal» do artigo 24.º do Regulamento (UE) n.º 1307/2013, receberam direitos ao pagamento com base no limite máximo regional e que não podem beneficiar da atribuição gratuita de direitos ao pagamento suplementares. Além disso, os jovens agricultores como a recorrente seriam, caso contrário, favorecidos comparativamente a jovens agricultores que iniciaram a sua atividade mais tarde e que, do mesmo modo, só poderão receber direitos ao pagamento uma única vez (§ 16-A do DirektZahlDurchfV). Na ausência de direitos ao pagamento suplementares da recorrente, exclui-se a concessão de uma ajuda adicional para o exercício de 2016.
6. Em 22 de dezembro de 2017, a recorrente interpôs recurso no Verwaltungsgericht (Tribunal Administrativo). A recorrente considera ter direito à atribuição de 30,32 direitos ao pagamento suplementares na qualidade de jovem agricultora. Esta situação resulta, senão logo do artigo 30.º, n.ºs 4 e 6, do Regulamento (UE) n.º 1307/2013, então, em qualquer caso, do artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento Delegado (UE) n.º 639/2014. Segundo esta disposição, um jovem agricultor que já é detentor de direitos ao pagamento tem direito à atribuição do número de

direitos ao pagamento provenientes da reserva nacional em falta para dispor de direitos ao pagamento suficientes relativamente à totalidade dos seus hectares elegíveis para o exercício de 2016. O legislador europeu não prevê que, com base no artigo 24.º do Regulamento (UE) n.º 1307/2013, os direitos ao pagamento distribuídos tenham por efeito extinguir os direitos decorrentes do artigo 30.º, n.º 6, do Regulamento (UE) n.º 1307/2013 em conjugação com o artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento Delegado (UE) n.º 639/2014. Na medida em que o recorrido invoca a disposição nacional prevista no § 16-A do DirektZahlDurchfV, esta exclui apenas a atribuição suplementar – pela segunda vez – a jovens agricultores de direitos ao pagamento provenientes da reserva nacional. No entanto, esta disposição não é aplicável no caso da recorrente, dado que a atribuição para o ano de 2015 com fundamento no artigo 24.º do Regulamento (UE) n.º 1307/2013 não proveio da reserva nacional.

7. Tendo em conta os 30,32 direitos ao pagamento suplementares que competem à recorrente, o direito à ajuda adicional invocado resulta num montante de 9.645,01 euros.
8. *[Omissis]* [Exigibilidade dos juros]
9. A recorrente conclui pedindo que o Verwaltungsgericht se digne,
10. 1. anular o despacho do recorrido de 26 de janeiro de 2017 e a sua decisão de 24 de novembro de 2017, na parte em que estes se opõem, e condenar o recorrido a atribuir-lhe 30,32 direitos ao pagamento suplementares para o exercício de 2016, e
11. 2. anular o despacho do recorrido de 31 de janeiro de 2017 e a sua decisão de 24 de novembro de 2017, e condenar o recorrido a reconhecer-lhe, para o exercício de 2016, pagamentos diretos adicionais no montante de 9.645,01 euros acrescido de juros à taxa de 0,5% por cada mês completo a partir da pendência do processo.
12. O recorrido conclui pedindo que o Verwaltungsgericht se digne,
13. negar provimento ao recurso.
14. O recorrido mantém a sua posição. Este considera que, na medida em que a recorrente estabelece uma distinção entre a reserva nacional e o limite máximo regional, a partir do qual a recorrente recebeu gratuitamente os direitos ao pagamento em 2015, a argumentação da recorrente não pode ser acolhida. Em conformidade com a Direktzahlungen-Durchführungsgesetz (Lei de aplicação relativa aos pagamentos diretos), tanto a reserva nacional como o limite máximo regional são parte integrante do limite máximo nacional do regime de pagamento de base nos termos do artigo 22.º do Regulamento (UE) n.º 1307/2013.
15. O artigo 30.º do Regulamento (UE) n.º 1307/2013 foi criado no pressuposto de os agricultores, que em 2015 não preenchiam a condição enunciada no artigo 24.º do mesmo regulamento, incluindo as condições aí referidas relativas ao ano de 2013, deverem ter a possibilidade de atribuição de direitos ao pagamento. Sem o direito

previsto no artigo 30.º, n.º 6, do Regulamento (UE) n.º 1307/2013, os jovens agricultores e os agricultores que iniciam a sua atividade necessitariam, regra geral, de adquirir os direitos ao pagamento a título oneroso. Em conformidade com o considerando 24 do Regulamento (UE) n.º 1307/2013, a reserva nacional deverá ser utilizada prioritariamente para facilitar a participação de jovens agricultores e dos agricultores que iniciem a sua atividade agrícola no regime. No entanto, no caso dos agricultores, que já receberam direitos ao pagamento sobre a parte do limite máximo regional, não há necessidade de facilitar a sua participação, visto que estes já participaram da forma mais fácil possível, designadamente mediante a atribuição gratuita de direitos ao pagamento. Esta facilitação não representa tão pouco qualquer favorecimento, uma vez que esta situação abre simplesmente a possibilidade de participação, como para os agricultores «mais velhos» em 2015 conforme o disposto no artigo 24.º do Regulamento (UE) n.º 1307/2013, mediante a atribuição de direitos ao pagamento, em vez de ser necessário proceder à sua aquisição (a título oneroso). Todavia, nos termos do artigo 24.º, os agricultores receberam (em 2015) direitos ao pagamento apenas uma única vez. Assim, se um jovem agricultor puder apresentar novamente, todos os anos, um pedido de atribuição de direitos ao pagamento, enquanto possuir o estatuto de jovem agricultor, esta situação representa um favorecimento face a outros agricultores. O § 16-A do DirektZahlDurchfV deve excluir esta possibilidade.

16. Nos termos do artigo 30.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 1307/2013, os Estados-Membros têm a obrigação de atribuir direitos ao pagamento provenientes das suas reservas nacionais ou regionais, de acordo com critérios objetivos e de uma forma que assegure a igualdade de tratamento dos agricultores e evite distorções de mercado e da concorrência. O grupo relevante para efeitos da igualdade de tratamento é constituído por todos os agricultores, a quem poderão ser atribuídos direitos ao pagamento, quer seja com base no artigo 24.º ou no artigo 30.º, n.º 6, do Regulamento (UE) n.º 1307/2013.
17. Na medida em que a recorrente considera o artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento Delegado (UE) n.º 639/2014 como fundamento do direito, o seu raciocínio não pode ser acolhido. Esta disposição não confere qualquer direito, estabelecendo antes apenas uma regra para o cálculo do número e do valor dos direitos ao pagamento a atribuir desse modo, como resulta do considerando 29 deste regulamento. Contra o raciocínio adotado pela recorrente aponta também o facto de que a Comissão não tinha competência para regulamentar o fundamento de um direito para além do Regulamento (UE) n.º 1307/2013 em conformidade com a base de habilitação para adotar atos delegados prevista no artigo 35.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento (UE) n.º 1307/2013.

II.

18. *[Omissis]* [Relativo ao processo]

19. O presente litígio suscita questões de interpretação relativamente a certas disposições previstas pelo Regulamento (UE) n.º 1307/2013 e pelo Regulamento Delegado (UE) n.º 639/2014, que são determinantes para a decisão do contencioso pendente no Verwaltungsgericht Schwerin (Tribunal Administrativo de Schwerin):
20. 1. Segundo esta Secção, a redação do artigo 30.º, n.º 6, do Regulamento (UE) n.º 1307/2013 impede que a disposição confira diretamente um direito à atribuição de direitos ao pagamento a favor (designadamente) de jovens agricultores. Quando neste artigo se formula que «os Estados-Membros utilizam as suas reservas nacionais ou regionais para atribuir direitos ao pagamento [...] a jovens agricultores», isto não indica, em comparação com a disposição prevista pelo artigo 24.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1307/2013 («são atribuídos direitos ao pagamento aos agricultores que [...]»), que a disposição confere, por si só, desde logo, um direito – um direito subjetivo juridicamente vinculativo – a cada jovem agricultor. Esta disposição ordena simplesmente ao Estado-Membro que a reserva deve ser utilizada com carácter prioritário, estabelecendo um programa a este respeito.
21. Este entendimento é reforçado pelo disposto no artigo 30.º, n.º 4, onde se estabelece que a reserva deve ser utilizada para a atribuição de direitos ao pagamento, «de acordo com critérios objetivos e de uma forma que assegure a igualdade de tratamento dos agricultores e evite distorções de mercado e da concorrência». Esta disposição sugere que também a este respeito se prevê apenas a exigência de um plano nacional de distribuição. Se o artigo 30.º, n.º 6, do Regulamento (UE) n.º 1307/2013 concedesse um direito definitivo ao abrigo do direito da União, como poderia o Estado-Membro ainda assim respeitar a exigência do n.º 4 dessa disposição?
22. A regra constante do artigo 30.º, n.º 10, do Regulamento (UE) n.º 1307/2013, em que se concede aos Estados-Membros um direito de escolha na realização dos objetivos prosseguidos pelo n.º 6 da disposição (atribuição de novos direitos ou aumento do valor unitário de todos os direitos existentes) milita contra uma atribuição direta dos direitos.
23. Do artigo 50.º do Regulamento (UE) n.º 1307/2013 não resulta tão-pouco uma conclusão diversa. O «pagamento anual aos jovens agricultores» aí regulado no seu n.º 1 não está relacionado com a questão controvertida no caso em apreço da atribuição de direitos ao pagamento. Segundo o n.º 4 da referida disposição, este pagamento aos jovens agricultores é, pelo contrário, concedido após ativação dos direitos ao pagamento (existentes, atribuídos) mediante as superfícies agrícolas à disposição do jovem agricultor no ano de exploração. Este pagamento anual trata-se de um pagamento especial com carácter temporário, que, a nível da legislação dos Estados-Membros, encontra expressão na Alemanha no § 19 da Direktzahlungen-Durchführungsgesetz.

24. 2. Em contrapartida, a redação do artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento Delegado (UE) n.º 639/2014 afigura-se, em sentido inverso, clara. Em conformidade com esta disposição, se um jovem agricultor, que já dispõe de direitos ao pagamento (como a recorrente), apresentar um pedido de direitos ao pagamento suplementares provenientes da reserva nacional ou regional, este «deve receber um número de direitos ao pagamento igual ao número de hectares elegíveis de que disponha [...] para os quais não detém quaisquer direitos ao pagamento (a título de propriedade ou de arrendamento)».
25. Compatível com esta redação – ainda que quando considerada isoladamente seja menos óbvio – afigura-se, contudo, também a interpretação do recorrido segundo a qual se deve impor a esta regra unicamente uma limitação da quantidade de direitos ao pagamento eventualmente a atribuir, nomeadamente no sentido de que a superfície atual determina o limite máximo da atribuição adicional de direitos ao pagamento, sem conferir a nível do direito da União um direito direto à atribuição.
26. Segundo esta Secção, a favor da última interpretação aponta o facto de o artigo 35.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento (UE) n.º 1307/2013 habilitar o legislador do Regulamento Delegado (CE) n.º 639/2014 a regular unicamente no que diz respeito «às regras relativas ao estabelecimento e ao cálculo do valor e do número de direitos ao pagamento recebidos da reserva nacional ou das reservas regionais». Na medida em que o artigo 30.º, n.º 6, do Regulamento (UE) n.º 1307/2013 não confere, por si só, qualquer direito, o que esta Secção considera correto (v. *supra*), esta disposição de habilitação suscitou a questão de saber se o legislador do regulamento delegado pode conferir um tal direito, apesar de este só poder praticamente exercer a sua atividade no âmbito do regulamento de habilitação do Parlamento Europeu e do Conselho.
27. A presente Secção tende, tendo em conta o que precede, a não inferir das disposições referidas de direito da União qualquer «fundamento para a existência de um direito», qualquer «direito subjetivo» à atribuição a um jovem agricultor de direitos ao pagamento suplementares. Assim, tais direitos poderiam apenas decorrer da prática de distribuição do Estado-Membro com base no princípio da igualdade e da auto-limitação, desde que – como na Alemanha – não se verifique uma formulação do direito normativa decisiva. Não existem quaisquer argumentos ou indícios de uma prática de distribuição, baseada no princípio da igualdade, a favor dos jovens agricultores vinculativa a este respeito para o recorrido.
28. 3. Se do artigo 30.º, n.º 6, do Regulamento (UE) n.º 1307/2013, em conjugação, eventualmente, com o artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento Delegado (UE) n.º 639/2014, se deduzisse diretamente um direito definitivo à atribuição a um jovem agricultor de direitos ao pagamento provenientes da reserva nacional ou regional, esta situação colocaria em causa a forma como o Estado-Membro deve assegurar, no caso da atribuição de direitos ao pagamento, a igualdade de tratamento e evitar distorções do mercado e da concorrência, como lhe é imposto pelo artigo 30.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 1307/2013.

29. É feita referência, neste contexto, aos exemplos citados pelo recorrido.
30. Além disso, um jovem agricultor poderia, assim, exigir no âmbito do direito da União – contanto que o seu estatuto de jovem agricultor perdure –, face ao aumento correspondente da sua superfície agrícola, diversas atribuições ao longo de vários anos de direitos ao pagamento provenientes da reserva. A disposição do direito nacional prevista no § 16-A do DirektZahlDurchfV seria, então, contrária ao direito da União e já não seria – como o recorrido defende – de modo algum aplicável aos casos em que um jovem agricultor beneficiou em 2015 de direitos ao pagamento com base não no artigo 30.º, n.º 6, mas sim no artigo 24.º do Regulamento (UE) n.º 1307/2013.
31. Do exposto resulta, com base no artigo 267.º TFUE, a seguinte questão prejudicial a submeter à apreciação do TJUE:
32. **O artigo 30.º, n.º 6, do Regulamento (UE) n.º 1307/2013 – eventualmente, em conjugação com o artigo 28.º, n.º 2, do Regulamento Delegado (UE) n.º 639/2014 – confere um direito à atribuição de direitos ao pagamento para o exercício de 2016 a um jovem agricultor, mesmo quando, com fundamento no artigo 24.º do Regulamento (UE) n.º 1307/2013, lhe tenham sido previamente atribuídos, de forma gratuita, direitos ao pagamento com base no limite máximo nacional de 2015, em conformidade com a superfície de que dispunha à data?**
33. *[Omissis]* [Relativo ao processo]
[Omissis]