

Processo C-708/22**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

16 de novembro de 2022

Órgão jurisdicional de reenvio:

Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha)

Data da decisão de reenvio:

21 de outubro de 2022

Recorrente:

Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne (ASOPROVAC)

Recorrida:

Administración General del Estado

Objeto do processo principal

Recurso de anulação — Real Decreto n.º 41/2021 — Primeira Disposição Final, número cinco — Real Decreto n.º 1075/2014 — Artigo 11.º, n.ºs 2 e 3 — Atividade agrícola — Prados permanentes — Produção — Pastoreio com animais da própria exploração — Manutenção de superfícies agrícolas

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Pedido de decisão prejudicial de interpretação — Artigo 267.º TFUE — Política Agrícola Comum (PAC) — Ajudas — Compatibilidade de uma disposição nacional com o direito da União — Regulamento (UE) n.º 1307/2013 — Artigos 4.º e 32.º, n.º 2 — Regulamento (UE) n.º 1306/2013 — Artigo 60.º — Criação artificial de condições para a obtenção de ajudas — Carta dos Direitos Fundamentais — Artigos 20.º e 21.º — Violação dos princípios do primado do direito da União, da hierarquia das normas, da confiança legítima e da segurança jurídica

Questões prejudiciais

1) Devem os artigos 4.º e 32.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, e o artigo 60.º do Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional como o Real Decreto n.º 41/2021 que, para evitar a criação de condições artificiais na concessão de prados permanentes de utilização em comum de propriedade pública a beneficiários que não os utilizam, dispõe que a atividade de pastoreio apenas é admissível se for realizada com animais da própria exploração do requerente da ajuda?

2) Deve o artigo 60.º do Regulamento (UE) n.º 1306/2013, respeitante à criação de condições artificiais para a obtenção das ajudas, ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional como o Real Decreto n.º 41/2021 que estabelece uma presunção de criação artificial de condições de acesso à ajuda nos casos em que a atividade agrícola de pastoreio em prados permanentes de propriedade pública e utilização em comum é exercida com animais que não sejam da própria exploração do requerente da ajuda?

3) Deve o artigo 4.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento (UE) n.º 1307/2013 ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional como o Real Decreto n.º 1075/2014, de 19 de dezembro, que entende que o pastoreio das superfícies agrícolas não pode ser qualificado de atividade de manutenção dessas superfícies num estado adequado para o seu pastoreio?

4) Deve o artigo 4.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento (UE) n.º 1307/2013 ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional como o Real Decreto n.º 1075/2014, de 19 de dezembro, que entende que as pessoas que são apenas titulares de um direito não exclusivo de pastoreio sobre terras que não são propriedade sua e cedem esse direito a um terceiro para que este utilize os prados para a alimentação do gado deste último não exercem uma das atividades agrícolas previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea c), i), desse regulamento?

5) Deve o artigo 4.º, n.º 1, alíneas b) e c), do Regulamento (UE) n.º 1307/2013 ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional como o Real Decreto n.º 1075/2014, de 19 de dezembro, que entende que as pessoas que são apenas titulares de um direito não exclusivo de pastoreio sobre terras de utilização comum que não são propriedade sua não podem ser consideradas gestoras dos prados sobre os quais incide esse direito de pastoreio para efeitos do exercício das atividades de manutenção dessas superfícies agrícolas num estado adequado para o seu pastoreio?

Jurisprudência e disposições de direito da União invocadas

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: artigos 4.º e 32.º, n.º 2

Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da Política Agrícola Comum e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 e (CE) n.º 485/2008 do Conselho: artigo 60.º

Regulamento Delegado (UE) n.º 639/2014 da Comissão, de 11 de março de 2014, que completa o Regulamento n.º 1307/2013 e que altera o anexo X do mesmo regulamento: artigo 4.º

Regulamento (UE) 2020/127 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de janeiro de 2020, que altera o Regulamento (UE) n.º 1306/2013 na parte respeitante à disciplina financeira a partir do exercício financeiro de 2021 e o Regulamento (UE) n.º 1307/2013 na parte respeitante à flexibilidade entre pilares no ano civil de 2020

Regulamento (UE) 2020/2220 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de dezembro de 2020, que estabelece determinadas disposições transitórias para o apoio do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) em 2021 e 2022 e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1305/2013, (UE) n.º 1306/2013 e (UE) n.º 1307/2013 no respeitante aos recursos e à aplicação em 2021 e 2022, bem como o Regulamento (UE) n.º 1308/2013 no respeitante aos recursos e à distribuição desse apoio em 2021 e 2022

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»): artigos 20.º (igualdade perante a lei) e 21.º (não discriminação)

Acórdão de 7 de abril de 2022, Avio Lucos (C-116/20, EU:C:2022:273)

Acórdão de 7 de abril de 2022, Avio Lucos (C-176/20, EU:C:2022:274)

Despacho de 26 de novembro de 2021, Agrárminiszter (C-273/21, não publicado, EU:C:2021:967)

Acórdão de 12 de setembro de 2013, Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546)

Disposições de direito nacional invocadas

Real Decreto 41/2021, de 26 de enero, por el que se establecen las disposiciones específicas para la aplicación en los años 2021 y 2022 de los Reales Decretos 1075/2014, 1076/2014, 1077/2014 y 1078/2014, todos ellos de 19 de diciembre, dictados para la aplicación en España de la Política Agrícola Común (Real

Decreto n.º 41/2021, de 26 de janeiro, que aprova disposições específicas para a aplicação, durante os anos de 2021 e 2022, dos Reais Decretos n.º 1075/2014, n.º 1076/2014, n.º 1077/2014 e n.º 1078/2014, todos de 19 de dezembro, proferidos para a aplicação em Espanha da Política Agrícola Comum; a seguir «RD n.º 41/2021»): Primeira Disposição Final, número cinco

Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural (Real Decreto n.º 1075/2014, de 19 de dezembro de 1996, relativo à aplicação a partir de 2015 dos pagamentos diretos à agricultura e à pecuária e outros regimes de apoio, bem como à gestão e fiscalização dos pagamentos diretos e dos pagamentos ao desenvolvimento rural; a seguir «RD n.º 1075/2014»): artigo 11.º, n.ºs 2 e 3

Constituição espanhola: artigo 14.º (igualdade)

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Em 1 de março de 2021, a Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne (Associação Espanhola de Produtores de Bovinos de Carne; ASOPROVAC) interpôs recurso contencioso administrativo contra o RD n.º 41/2021, pedindo a anulação da Primeira Disposição Final, número cinco, desse real decreto (a seguir «disposição controvertida»), que altera o artigo 11.º, n.ºs 2 e 3, do RD n.º 1075/2014.
- 2 Nos termos da versão inicial desse artigo, o requerente da ajuda devia indicar, para cada parcela, se esta seria afetada ao cultivo ou se seria objeto de manutenção. Em caso de manutenção, se se tratasse de prados, devia indicar-se se a manutenção seria efetuada por pastoreio ou através de outras técnicas. A lista de atividades de manutenção figura no anexo IV do RD n.º 1075/2014.
- 3 Após a alteração do artigo 11.º, n.ºs 2 e 3, do RD n.º 1075/2014 pelo RD n.º 41/2021, esta disposição prevê, nomeadamente, que se deve indicar se os prados são afetados a uma atividade de produção por pastoreio e que, no caso dos prados permanentes de propriedade pública utilizados em comum, a produção só é admitida com base em pastoreio com animais da própria exploração do requerente da ajuda, não se admitindo nenhuma das atividades de manutenção enumeradas no anexo IV do RD n.º 1075/2014.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 4 A recorrente alega que a disposição controvertida é nula pelas seguintes razões:
 - Violação dos artigos 4.º e 32.º do Regulamento n.º 1307/2013 e do artigo 4.º do Regulamento Delegado n.º 639/2014 e da jurisprudência do Tribunal de

Justiça relativa à elegibilidade dos prados permanentes para o pagamento das ajudas diretas: o Estado espanhol não pode prever condições de elegibilidade dos prados que não são exigidas pela regulamentação da União e que são contrárias a essa regulamentação, como a nova exigência de os prados serem efetivamente pastoreados e, além disso, que o sejam com animais da própria exploração do requerente da ajuda (ou seja, dedicado à criação do gado do requerente) em caso de prados de propriedade pública e de utilização em comum, como se se tratasse de uma ajuda ligada à produção.

- Violação do artigo 60.º do Regulamento n.º 1306/2013 e da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à criação artificial de condições de acesso às ajudas: a disposição controvertida introduziu uma presunção de fraude *iuris et de iure* destinada a excluir os criadores intensivos de bovinos do sistema de ajudas, com a ideia subjacente de que não merecem o pagamento das ajudas diretas por superfície, apesar de os receberem desde 2000 sem que alguma vez lhes tenha sido exigido que pastoreiem os seus animais na superfície de prados permanentes que integra a sua exploração.
- Violação dos artigos 20.º e 21.º da Carta e do artigo 14.º da Constituição espanhola, que garantem a igualdade perante a lei e a proibição de discriminação em matérias da competência da União Europeia: foi estabelecido um tratamento discriminatório entre os criadores de bovinos de engorda espanhóis e os criadores europeus, e também entre os próprios criadores espanhóis, ao ser exigido o pastoreio com animais da própria exploração só em prados de propriedade pública e de utilização em comum e não nos detidos a título privado.
- Violação dos princípios da confiança legítima e da segurança jurídica: a disposição controvertida foi adotada após seis anos de aplicação da regulamentação da União, quando a Comissão Europeia tinha ordenado aos Estados-Membros que garantissem durante os anos de 2021 e 2022 a continuidade das ajudas que os criadores de bovinos vinham recebendo sem alterar as condições de elegibilidade dessas ajudas para o período de 2014-2020, uma vez que a reforma da PAC seria demorada, tendo sido apenas aprovadas a este respeito medidas de ajustamento orçamental, nos termos do Regulamento 2020/127. O Estado Espanhol não cumpriu estas determinações, sem fundamento jurídico para esse incumprimento, e sem que existam razões de urgência ou de necessidade.
- Violação dos princípios de reserva da lei, da atribuição de competências, da hierarquia das normas e do primado do direito da União: o Estado Espanhol — que apenas dispõe de competência de aplicação da regulamentação da União — violou esses princípios ao limitar, através do RD n.º 41/2021, a possibilidade de declarar prados em função da sua propriedade (pública ou privada) e da sua utilização (privativa ou em comum).

5 A Administração do Estado, recorrida, argumenta, em substância, o seguinte:

- Os regulamentos europeus são imediatamente aplicáveis, mas podem necessitar que os Estados-Membros adotem normas para a sua execução (v. Regulamento n.º 1307/2013 [artigo 4.º, n.ºs 1, alíneas c), ii) e iii), e h), e 2.º] e o Regulamento n.º 1306/2013 [artigos 4.º, n.º 1, 5.º, 7.º, n.º 1, e 58.º, n.ºs 1 e 2]). Em cumprimento deste dever, a Administração espanhola publicou, nomeadamente, o RD n.º 1075/2014 e introduziu nele as alterações necessárias para assegurar a boa aplicação da PAC. Neste sentido, o RD n.º 41/2021 é consequência da adoção do Regulamento 2020/2220.
- A prorrogação da aplicação da atual PAC não limita a competência do Governo para introduzir as alterações necessárias no RD n.º 1075/2014. Além disso, o Reino de Espanha, enquanto Estado-Membro da União, é obrigado a introduzir essas alterações pelo artigo 58.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013.
- O artigo 11.º, n.º 2, do RD n.º 1075/2014, após a alteração introduzida pelo RD n.º 41/2021, está em conformidade com a regulamentação europeia quando constata, designadamente, que a atividade agrícola de produção referida no artigo 4.º, n.º 1, alínea c), i), do Regulamento n.º 1307/2013 só pode ser exercida nas parcelas de prados de propriedade pública e de utilização comum através do pastoreio de animais pertencentes à exploração do agricultor.
- Quanto à criação artificial de condições de acesso às ajudas, em conformidade com o n.º 29 do Acórdão do Tribunal de Justiça no processo C-434/12, no caso em apreço, não existe uma presunção inilidível de os criadores de bovinos de engorda criarem artificialmente as condições para beneficiarem das ajudas da PAC, mas sim uma constatação desse facto, como foi reconhecido na própria petição.
- É desprovido de fundamento o argumento da recorrente de que a recorrida cometeu um desvio de poder ao adotar o RD n.º 41/2021, com o qual, segundo a recorrente, a recorrida não procura assegurar a correta aplicação da regulamentação da União, mas sim a aplicação antecipada do plano estratégico que a Administração espanhola teria supostamente preparado para o momento da adoção da nova PAC, a fim de excluir o setor dos criadores de bovinos de engorda do regime de ajudas da PAC.
- O RD n.º 41/2021 não estabelece um tratamento discriminatório contrário aos artigos 20.º e 21.º da Carta e 14.º da Constituição espanhola, uma vez que só exige o pastoreio com animais da própria exploração nos prados de propriedade pública e de utilização comum, e não nos prados detidos a título privado. A este respeito, importa recordar que o pastoreio não é admitido como atividade agrícola de manutenção de uma superfície agrícola num estado adequado para pastoreio em caso algum, independentemente de se tratar de prados públicos ou privados, propriedade do requerente da ajuda ou de um terceiro. Por conseguinte, não há discriminação entre os criadores de bovinos de engorda que são titulares de direitos de pastoreio em prados de propriedade pública de utilização comum e os titulares de direitos de pastoreio em prados privados:

nenhum deles pode declarar que exerce uma atividade de manutenção desses prados que consista no pastoreio nos mesmos. É verdade que a norma, quando se trata de prados privados, não exige que a atividade agrícola de produção seja necessariamente exercida com animais da própria exploração nem exclui a possibilidade de as tarefas de manutenção enumeradas no anexo IV do RD n.º 1075/2014, serem efetuadas nesses prados, mas isso deve-se ao regime jurídico diferente aplicável a uns e a outros prados. Não há nenhuma discriminação uma vez que, em todo o caso, é exigido ao requerente da ajuda que exerça efetiva e realmente uma atividade agrícola nos prados utilizados em comum.

- A invocação, na petição, da violação dos princípios da hierarquia das normas e do primado do direito da União assenta numa premissa falsa que consiste em presumir que a regulamentação espanhola é contrária à europeia. Como essa contradição não existe, não há violação do princípio da hierarquia das normas nem do princípio do primado do direito da União.
- Quanto à violação dos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, a argumentação da recorrente assenta, mais uma vez, numa premissa falsa, que consiste em pressupor que o RD n.º 41/2021 estabelece condições para a obtenção das ajudas da PAC diferentes e suplementares às previstas pela regulamentação da União. Mas, na realidade, as alterações introduzidas no RD n.º 1075/2014 pelo RD n.º 41/2021 têm uma finalidade puramente interpretativa ou clarificadora do Regulamento n.º 1307/2013; foi expressamente indicado que uma interpretação correta da norma europeia não permite aos titulares de direitos de pastoreio em prados de propriedade pública e de utilização comum declararem outra atividade produtiva que não a de pastoreio com os seus próprios animais e que não podem declarar atividades agrícolas de manutenção no que respeita a essas superfícies.
- Não é aceitável que uma pessoa (quer seja ou não criador de gado ou criador de bovinos de engorda), que é titular de direitos de pastoreio em prados de propriedade pública e de utilização comum e se limita a ceder esses direitos de pastoreio a um terceiro para que este utilize os prados na alimentação do gado deste último, possa legitimamente esperar que, ao fazê-lo, exerce uma atividade agrícola que lhe confere o direito de receber as ajudas da PAC. Em definitivo, a prática dos criadores de bovinos de engorda descrita na petição foi sempre contrária à regulamentação da União. E se efetivamente ocorreu, as Administrações públicas competentes devem iniciar os procedimentos adequados de investigação das irregularidades cometidas.
- O litígio no presente processo tem por objeto a questão de saber se o artigo 11.º, n.ºs 2 e 3, do RD n.º 1075/2014, conforme alterado, é ou não conforme com a regulamentação da União. Para isso, há que interpretar os conceitos de hectare elegível, de superfície agrícola, de prados permanentes e de atividade agrícola para efeitos do benefício das ajudas diretas por superfície, constantes dos artigos 4.º e 32.º do Regulamento n.º 1307/2013, bem como a

referência à proibição da criação de condições artificiais de acesso às ajudas prevista no artigo 60.º do Regulamento n.º 1306/2013.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 6 O Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) considera que a submissão das questões prejudiciais é incontornável, uma vez que a resposta às dúvidas surgidas para a decisão da causa principal não resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça analisada seguidamente.
- 7 Embora o Despacho proferido no processo C-273/21 tivesse por objeto a interpretação do artigo 32.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Regulamento (UE) n.º 1307/2013, a problemática suscitada era diferente da do presente processo. Nesse processo, tratava-se de uma superfície classificada no direito húngaro como aeródromo, mas na qual não era exercida nenhuma atividade ligada a esse aeródromo. O Tribunal de Justiça concluiu que deve ser qualificada de superfície agrícola utilizada para fins agrícolas quando seja efetivamente utilizada como prado permanente para a criação de animais.
- 8 No Acórdão proferido no processo C-116/20, a matéria de facto (v, em especial, n.ºs 26 a 31 do acórdão) apresentavam uma certa semelhança com a do presente processo. Todavia, nesse litígio, estava em causa a situação específica de um requerente de ajuda a quem essa ajuda foi recusada por não preencher determinados requisitos impostos pela legislação nacional romena, ao passo que, no presente processo, se impugna diretamente uma determinada norma de uma regulamentação e não um ato adotado em aplicação de uma norma. Além disso, as questões decididas pelo Tribunal de Justiça nesse processo diziam respeito à interpretação do Regulamento (UE) n.º 73/2009, revogado pelo Regulamento n.º 1307/2013, aplicável ao presente processo. Por conseguinte, os raciocínios desenvolvidos nesse acórdão (nomeadamente nos n.ºs 75, 76, 85, 86 e 87) não afastam definitivamente as dúvidas do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) quanto à interpretação correta dos artigos 4.º e 32.º do Regulamento n.º 1307/2013 e do artigo 60.º do Regulamento n.º 1306/2013.
- 9 No reenvio prejudicial C-176/20, como no presente processo, são objeto de interpretação os artigos 4.º e 32.º do Regulamento n.º 1307/2013 e o artigo 60.º do Regulamento n.º 1306/2013 (em conjugação com os considerandos 4 e 16 do Regulamento Delegado n.º 639/2014). Todavia, a interpretação dessas disposições no processo C-176/20 incide sobre factos que não coincidem exatamente com os do presente processo. Nesse processo (v. n.º 49 desse acórdão), tratava-se de determinar se é abrangida pelo conceito de «agricultor ativo» uma pessoa coletiva que tenha celebrado um contrato de concessão relativo a uma superfície de pastagem pertencente a um município e que aí apascenta animais que lhe foram emprestados, a título gratuito, por pessoas singulares que são proprietárias dos mesmos. Em contrapartida, no presente processo, pretende-se determinar se as pessoas que são apenas titulares de um direito não exclusivo de pastoreio sobre

terras de utilização comum que não são propriedade sua podem ou não ser consideradas «gestoras» dos prados sobre os quais incide esse direito de pastoreio para efeitos da realização das atividades de manutenção dessas superfícies agrícolas num estado adequado para o seu pastoreio, e, também se, nesse caso, se pode considerar que, quando essas pessoas cedem esse direito a um terceiro para que este utilize os pastos para a alimentação do seu gado, estão ou não a realizar uma das atividades agrícolas previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea c), i), do Regulamento n.º 1307/2013. Por outro lado, relativamente à interpretação do artigo 60.º do Regulamento (UE) n.º 1306/2013, existem igualmente diferenças significativas entre o presente processo e o que é analisado nesse acórdão, na medida em que neste último, diversamente do presente caso, era feita referência, enquanto elemento a tomar em consideração, à celebração, em violação do direito nacional aplicável, do contrato de concessão e ao conteúdo dos contratos de comodato de uso em causa no processo principal, nomeadamente se deles resultar que o pastoreio por animais emprestados não é realizado pela Avio Lucos, mas sim pelos proprietários desses animais.

DOCUMENTO DE TRABALHO