



## Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL  
JULIANE KOKOTT  
apresentadas em 16 de maio de 2013<sup>1</sup>

**Processo C-298/12**

**Confédération paysanne**  
**contra**  
**Ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Conseil d'État (França)]

«Política agrícola comum — Regulamento (CE) n.º 1782/2003 — Regime de pagamento único — Cálculo dos direitos ao pagamento — Medidas agroambientais — Afetação da produção — Período de referência — Igualdade de tratamento»

### I — Introdução

1. A política agrícola comum está tradicionalmente associada a produções agrícolas excedentárias, como os denominados lagos de leite ou montanhas de manteiga. No entanto, o Regulamento (CE) n.º 1782/2003<sup>2</sup> dissociou os apoios à agricultura europeia da produção realizada pelas explorações individuais. Esta regulamentação introduziu o pagamento único independente da produção.
2. No quadro da transição para o novo regime, o montante do pagamento único é definido em função dos pagamentos diretos de que a exploração visada beneficiou durante determinados períodos de referência de acordo com o regime anteriormente aplicável. Estes pagamentos baseavam-se ainda no volume de produção.
3. Porém, se as explorações tiverem participado em medidas agroambientais durante esses períodos, é muito provável que a sua produção tenha diminuído, tendo as mesmas recebido pagamentos diretos inferiores em comparação com explorações similares. Por conseguinte, o Regulamento n.º 1782/2003 prevê, nestes casos, uma regra relativa às dificuldades excepcionais, segundo a qual o cálculo do pagamento único deve ter unicamente em consideração os períodos de referência em que não houve participação em medidas agroambientais.

1 — Língua original: alemão.

2 — Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho, de 29 de setembro de 2003, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores e altera os Regulamentos (CEE) n.º 2019/93 (CE) n.º 1452/2001 (CE) n.º 1453/2001 (CE) n.º 1454/2001 (CE) n.º 1868/94 (CE) n.º 1251/1999 (CE) n.º 1254/1999 (CE) n.º 1673/2000 (CEE) n.º 2358/71, e (CE) n.º 2529/2001 (JO L 270, p. 1), com a última redação que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1009/2008 do Conselho de 9 de outubro de 2008 (JO L 276, p. 1), revogado pelo Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho, de 19 de janeiro de 2009, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto aos agricultores no âmbito da Política Agrícola Comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1290/2005 (CE) n.º 247/2006 e (CE) n.º 378/2007 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1782/2003 (JO L 30, p. 16).

4. O presente pedido de decisão prejudicial tem por objeto as disposições francesas que concretizam esta regra relativa às dificuldades excepcionais. A Confédération paysanne critica o facto de os pagamentos únicos a favor de explorações que participaram em medidas agroambientais serem calculados com base nos pagamentos diretos relativos a períodos anteriores, e contesta o facto de a França ter tido em conta, para além dos períodos de referência previstos no regulamento, períodos ainda mais antigos. Além disso, há ainda que esclarecer, neste contexto, se a regra relativa às dificuldades excepcionais apenas se aplica quando a produção de uma exploração é «gravemente» prejudicada por medidas agroambientais, como prevê a versão francesa do regulamento, ou se é suficiente um simples prejuízo, o que corresponderia às restantes versões linguísticas.

## II — Quadro jurídico

### A — Direito da União

5. Quanto ao cálculo dos apoios às explorações agrícolas ao abrigo do Regulamento n.º 1782/2003, o seu considerando 29 refere o seguinte:

«É conveniente que a determinação do montante a que o agricultor deve ter direito a título do novo regime seja feita com base nos montantes que lhe foram concedidos durante um período de referência. [...]»

6. A norma correspondente é consagrada no artigo 37.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003:

«O montante de referência é a média trienal dos montantes totais dos pagamentos concedidos a um agricultor [...] relativamente a cada ano civil do período de referência referido no artigo 38.º»

7. De acordo com o artigo 38.º do Regulamento n.º 1782/2003, o período de referência inclui os anos civis de 2000, 2001 e 2002.

8. O artigo 40.º do Regulamento n.º 1782/2003 prevê um regime específico para as dificuldades excepcionais:

«1. Em derrogação do artigo 37.º, um agricultor cuja produção tenha sido prejudicada, durante o período de referência, por um caso de força maior ou por circunstâncias excepcionais que tenham ocorrido antes ou durante esse período pode requerer que o montante de referência seja calculado com base no ano ou nos anos civis do período de referência que não tenham sido afetados pelo caso de força maior ou pelas circunstâncias excepcionais.

2. Se todo o período de referência tiver sido afetado pelo caso de força maior ou pelas circunstâncias excepcionais, o Estado-Membro deve calcular o montante de referência com base no período de 1997 a 1999. Nesse caso, aplica-se, *mutatis mutandis*, o disposto no n.º 1.

[...]

[...]

5. Os n.ºs 1, 2 e 3 do presente artigo são aplicáveis, *mutatis mutandis*, aos agricultores com compromissos agroambientais, nos termos dos Regulamentos (CEE) n.º 2078/92 [3] do Conselho e (CE) n.º 1257/1999 [4], durante o período de referência.

No caso de os compromissos abrangerem tanto o período de referência como o período referido no n.º 2 do presente artigo, os Estados-Membros devem, de acordo com critérios objetivos e de uma forma que assegure a igualdade de tratamento dos agricultores e evite distorções da concorrência e do mercado, determinar um montante de referência segundo regras de execução [...].»

9. As referidas regras de execução previstas pelo Regulamento (CE) n.º 795/2004<sup>5</sup> são desprovidas de pertinência para o presente pedido de decisão prejudicial.

10. O Regulamento n.º 1782/2003 foi revogado, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2009, pelos artigos 146.º e 149.º do Regulamento n.º 73/2009<sup>6</sup>, tendo sido substituído por este. Nos termos do artigo 33.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 73/2009, os pagamentos únicos determinam-se com base nos direitos ao pagamento obtidos em conformidade com o Regulamento n.º 1782/2003.

#### B — *Direito francês*

11. O artigo 1.º, n.º 9, do decreto n.º 2006-710, de 19 de junho de 2006, relativo à aplicação do apoio ao rendimento previsto no Regulamento (CE) n.º 1782/2003 concretiza a regra relativa às dificuldades excecionais no sentido de que esta regra apenas se aplica perante medidas agroambientais, caso estas últimas conduzam a uma diminuição de 20% dos pagamentos diretos relativamente a períodos durante os quais a exploração não participou em medidas agroambientais:

«Para aplicação do n.º 5 do artigo 40.º do Regulamento [n.º 1782/2003] [...] apenas podem ser tomados em consideração os compromissos agroambientais que constem da lista aprovada por despacho do ministro encarregue da agricultura e que, consoante o caso, tenham conduzido a uma diminuição equivalente de, pelo menos, 20%:

— seja do montante dos apoios recebidos pelos anos afetados, calculado segundo as modalidades fixadas nesse mesmo despacho, por referência ao que tenha sido pago pelos anos do período de referência não afetados [...];

— [...]»

3 — Regulamento (CEE) n.º 2078/92 do Conselho, de 30 de junho de 1992, relativo a métodos de produção agrícola compatíveis com as exigências da proteção do ambiente e à preservação do espaço natural (JO L 215, p. 85).

4 — 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).

5 — Regulamento (CE) n.º 795/2004 da Comissão, de 21 de abril de 2004, que estabelece as normas de execução do regime de pagamento único previsto no Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores (JO L 141, p. 1), com a última redação que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 370/2009 da Comissão, de 6 de maio de 2009 (JO L 114, p. 9) e revogado pelo Regulamento (CE) n.º 1120/2009 da Comissão, de 29 de outubro de 2009, que estabelece normas de execução do regime de pagamento único previsto no título III do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho 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 (JO L 316, p. 1).

6 — Já referido na nota 2.

12. O artigo 7.º do decreto de 20 de novembro de 2006 relativo à execução do decreto n.º 2006-710, de 19 de junho de 2006, na redação que lhe foi dada pelo decreto de 23 de fevereiro de 2010, completa esta disposição fixando modalidades de cálculo e precisa, a este respeito, que como período de comparação deve recorrer-se ao último ano no decurso do qual ainda não era aplicável qualquer medida agroambiental. No entanto, esse ano não pode ser anterior a 1992:

«Artigo 7.º — 1. Quando um agricultor tenha estado sujeito a um dos compromissos agroambientais previstos no artigo 3.º do presente despacho durante cada um dos três anos do período de referência, a taxa de diminuição calculada para a aplicação da nona alínea do artigo 1.º do decreto de 19 de junho de 2006 acima referido corresponde à relação entre:

- a diferença entre o montante dos apoios recebidos durante o último ano não afetado por um compromisso agroambiental e a média dos montantes dos apoios recebidos durante o período de referência
- e a soma desta diferença e do montante de referência, calculado de acordo com as disposições do artigo 37.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho, de 29 de setembro de 2003, acima referido.

[...]

2. Quando a taxa de diminuição calculada nos termos do n.º 1 atingir o limiar de 20% referido na nona alínea do artigo 1.º do decreto de 19 de junho de 2006 acima referido, é acrescentado um montante ao seu montante de referência, calculado nos termos do artigo 37.º do Regulamento n.º 1782/2003 [...] acima referido.

O montante a acrescentar é igual à diferença entre o montante dos apoios recebidos durante o último ano não afetado por um compromisso agroambiental, calculado nos termos da última alínea do n.º 1, e a média dos montantes dos apoios recebidos durante o período de referência.

3. Para aplicação do presente artigo, o último ano não afetado por um compromisso agroambiental não pode ser anterior a 1992.»

### **III — Tramitação processual nacional e pedido de decisão prejudicial**

13. A Confédération paysanne é uma associação que representa os interesses dos agricultores franceses. Esta associação impugna perante o Conseil d'État, no âmbito de um processo de fiscalização da legalidade, as disposições francesas acima mencionadas que concretizam a regra relativa às dificuldades excecionais prevista nos termos do artigo 40.º do Regulamento n.º 1782/2003. Neste contexto, a Confédération paysanne contesta o cálculo do pagamento único com base nos pagamentos diretos relativos a períodos anteriores, e critica o facto de se terem em conta, para além dos períodos de referência previstos no regulamento, períodos ainda mais antigos.

14. Por conseguinte, no âmbito do referido processo, o Conseil d'État submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões:

1. Os n.ºs 1 e 5 do artigo 40.º do Regulamento n.º 1782/2003 do Conselho, de 29 de setembro de 2003, autorizam, tendo em conta os seus termos e também a sua finalidade, os Estados-Membros a basear o direito à revalorização do montante de referência dos agricultores cuja produção tenha sido gravemente afetada devido aos compromissos agroambientais aos quais estiveram sujeitos durante todo ou parte do período de referência na comparação entre os montantes dos pagamentos diretos recebidos durante os anos afetados por tais compromissos e aqueles que foram recebidos durante os anos não afetados?

2. Os n.ºs 2 e 5 do artigo 40.º do Regulamento n.º 1782/2003 do Conselho, de 29 de setembro de 2003, autorizam os Estados-Membros a basear o direito à revalorização do montante de referência dos agricultores cuja produção tenha sido gravemente afetada devido aos compromissos agroambientais aos quais foram sujeitos durante a totalidade do período de referência na comparação entre o montante de pagamentos diretos recebidos durante o último ano não afetado por um compromisso agroambiental, inclusive se esse ano for oito anos anterior ao período de referência, e o montante médio anual dos pagamentos diretos recebidos durante o período de referência?

15. A Confédération paysanne, a República Francesa e a Comissão Europeia apresentaram observações por escrito e oralmente na audiência de 18 de abril de 2013.

#### IV — Apreciação jurídica

16. Para responder ao pedido de decisão prejudicial, importa, em primeiro lugar, descrever o regime aplicável às dificuldades excecionais previsto no artigo 40.º do Regulamento n.º 1782/2003 (a este respeito, *infra*, ponto A). Para facultar um resposta útil ao pedido de decisão prejudicial<sup>7</sup>, há, em seguida, que examinar detalhadamente o critério da afetação da produção (a este respeito, *infra*, ponto B). Por último, resta discutir em que medida o montante dos pagamentos diretos, e não a afetação da produção, pode ser determinante (a este respeito, *infra*, ponto C), bem como quais os períodos de referência que podem ser tomados em consideração (a este respeito, *infra*, ponto D).

##### A — Quanto ao regime previsto no artigo 40.º do Regulamento n.º 1782/2003

17. Os pagamentos diretos previstos ao abrigo o Regulamento n.º 1782/2003, os denominados pagamentos únicos, são calculados, de acordo com os artigos 37.º e 38.º, em função dos montantes de referência. Estes baseiam-se nos pagamentos diretos concedidos aos agricultores durante os anos civis de 2000, 2001 e 2002, em conformidade com as disposições anteriormente em vigor.

18. O novo pagamento único não depende do volume *atual* de produção. No entanto, a produção realizada *anteriormente* influencia indiretamente o seu montante, uma vez que os pagamentos indiretos utilizados para o seu cálculo baseavam-se no passado na produção então realizada.

19. É, porém, possível que o montante destes pagamentos diretos tenha diminuído se os agricultores tiverem participado em medidas agroambientais durante o período de referência. Com efeito, essas medidas implicam frequentemente uma diminuição da produção. Por conseguinte, o artigo 40.º, n.º 5, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1782/2003 equipara o período de participação em determinadas medidas agroambientais aos períodos durante os quais a produção do agricultor foi influenciada por um caso de força maior ou por circunstâncias excecionais.

20. Se a produção for prejudicada por um caso de força maior ou por circunstâncias excecionais, o agricultor pode requerer, em conformidade com o artigo 40.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003, que os períodos durante os quais a produção foi afetada não sejam tidos em consideração no cálculo do montante de referência. Consequentemente, no caso de uma afetação por parte de medidas agroambientais na aceção do artigo 40.º, n.º 5, primeiro parágrafo, os períodos de participação nessas medidas não são tidos em consideração<sup>8</sup>. O conceito de afetação será objeto de análise em seguida<sup>9</sup>.

7 — V. acórdãos de 12 de julho de 1979, Union Laitière Normande (244/78, Recueil, p. 2663, n.º 5), de 12 de dezembro de 1990, SARPP (C-241/89, Colet., p. I-4695, n.º 8), e de 29 de janeiro de 2008, Promusicae (C-275/06, Colet., p. I-271, n.º 42).

8 — Acórdão de 11 de novembro de 2010, Grootes (C-152/09, Colet., p. I-11285, n.º 60).

9 — V., *infra*, n.ºs 23 e segs.

21. No entanto, se durante os anos civis de 2000, 2001 e 2002 a produção da exploração tiver sido continuamente prejudicada por medidas agroambientais, deve recorrer-se a outro período de referência. De acordo com o artigo 40.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1782/2003, deve ter-se por base o período de 1997 a 1999.

22. Porém, abrangendo a participação em medidas agroambientais também este período de substituição, o montante de referência deverá ser calculado de outro modo. Nestes casos, nos termos do artigo 40.º, n.º 5, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1782/2003, os Estados-Membros devem, de acordo com critérios objetivos e de uma forma que assegure a igualdade de tratamento dos agricultores e evite distorções da concorrência e do mercado, determinar um montante de referência.

#### B — Quanto à necessária afetação da produção

23. As questões formuladas pelo Conseil d'État visam saber se determinados métodos de revalorização do montante de referência são admissíveis à luz n.ºs 1, 2 e 5 do artigo 40.º do Regulamento n.º 1782/2003. A este respeito, o Conseil d'État baseia-se na versão francesa do regulamento, segundo a qual as circunstâncias excecionais na aceção desta disposição pressupõem uma afetação *grave* da produção. Em especial, a Comissão deduz desta situação uma ampla margem de manobra a favor dos Estados-Membros.

24. Entre as versões linguísticas do Regulamento n.º 1782/2003, o qual foi adotado em ainda onze línguas, a versão francesa é, todavia, a *única* que qualifica a afetação com o termo «gravemente». Em contrapartida, as versões espanhola, italiana, portuguesa e finlandesa correspondem à versão alemã, que prevê simplesmente uma afetação. Nas restantes versões, isto é, dinamarquesa, grega, inglesa, neerlandesa e sueca, pressupõe-se uma «influência negativa», não se exigindo, portanto, uma afetação grave.

25. As diferentes versões linguísticas de uma norma de direito da União devem ser interpretadas de modo uniforme. Em caso de divergência, a disposição em questão deve, em princípio, ser interpretada em função do plano sistemático geral e da finalidade do regime de que faz parte<sup>10</sup>. Contudo, uma disposição cujas versões linguísticas divergem deve ser interpretada em função da vontade efetiva do seu autor<sup>11</sup>.

26. O grau de afetação necessário não é mencionado nas informações disponíveis relativas ao processo legislativo. As diferentes versões linguísticas figuram, desde logo, no artigo 43.º, n.º 1, da proposta da Comissão, a qual já previa, no essencial, a regra geral relativa às dificuldades excecionais do artigo 40.º, n.ºs 1 a 4, do Regulamento n.º 1782/2003<sup>12</sup>. No entanto, a documentação relativa às reuniões do Conselho contém uma referência à finalidade da inclusão da afetação resultante de medidas agroambientais no regime das dificuldades excecionais<sup>13</sup>. Observou-se, nomeadamente, um paralelismo com os casos em que os agricultores tinham direito a quotas adicionais de leite, visto que estes tinham suspenso a sua produção durante determinados períodos de referência mediante pagamento de um prémio<sup>14</sup>.

10 — Acórdãos de 5 de dezembro de 1967, van der Vecht (19/67, Recueil, pp. 462, 473), de 27 de outubro de 1977, Bouchereau (30/77, Colet., p. 1999, n.ºs 13 e 14), de 14 de junho de 2007, Euro Tex (C-56/06, Colet., p. I-4859, n.º 27), e de 21 de fevereiro de 2008, Tele2 Telecommunication (C-426/05, Colet., p. I-685, n.º 25).

11 — Acórdãos de 12 de novembro de 1969, Stauder (29/69, Colet., 1969-1970, p. 157, n.º 3), de 7 de julho de 1988, Moxsel Import und Export (55/87, Colet., p. 3845, n.º 49), de 20 de novembro de 2001, Jany e o. (C-268/99, Colet., p. I-8615, n.º 47), de 27 de janeiro de 2005, Junk (C-188/03, Colet., p. I-885, n.º 33), e de 22 de outubro de 2009, Zurita García e Choque Cabrera (C-261/08 e C-348/08, Colet., p. I-10143, n.º 54).

12 — COM(2003) 23 final.

13 — V. o n.º 1, primeira linha, do «non-paper» «Single payment scheme/Special cases/National Reserve», reproduzido no anexo IV do Documento do Conselho n.º 9971/03 de 3 de junho de 2003.

14 — Acórdão de 28 de abril de 1988, Mulder (120/86, Colet., p. 2321, n.º 24).

27. Tal como estes produtores de leite, um agricultor que assumiu compromissos agroambientais nos termos dos Regulamentos n.º 2078/92 e n.º 1257/1999 não pode ser penalizado no âmbito de um regime posterior de ajudas da União precisamente por causa desses compromissos na medida em que não podia prever que a sua decisão teria consequências sobre os futuros pagamentos diretos nos termos de uma regulamentação adotada posteriormente<sup>15</sup>. Uma tal desvantagem seria, porém, de recesso, se para calcular o pagamento único, que deixou de estar relacionado com a produção, se recorresse a pagamentos diretos dependentes da produção, que foram reduzidos em virtude da participação em medidas agroambientais que prejudicaram a produção.

28. Portanto, a inclusão das medidas agroambientais no artigo 40.º do Regulamento n.º 1782/2003 não tem apenas por objetivo evitar situações injustas. Segundo o Tribunal de Justiça, os n.ºs 5 e 1 do artigo 40.º do Regulamento n.º 1782/2003 concretizam, pelo contrário, o princípio da segurança jurídica. Em conformidade com o princípio da segurança jurídica, que constitui um princípio fundamental do direito da União, uma regulamentação da União imposta aos particulares deve ser clara e precisa de modo a que possam conhecer sem ambiguidade os seus direitos e obrigações e possam agir em conformidade<sup>16</sup>. Esse princípio impõe-se com um rigor particular face a uma regulamentação suscetível de comportar consequências financeiras<sup>17</sup>.

29. Uma vez que não era previsível que a participação em medidas agroambientais prejudicasse os direitos futuros aos apoios, as regras para calcular o pagamento único tiveram de ser completadas pelo artigo 40.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1782/2003 no sentido de que os agricultores que tenham assumido compromissos agroambientais não são penalizados pelo facto de estarem sujeitos a esses compromissos durante o período de referência<sup>18</sup>.

30. No entanto, para além do princípio da segurança jurídica, na realidade está em causa igualmente e sobretudo o princípio da proteção da confiança, uma vez que os agricultores podiam legitimamente acreditar que a sua participação em medidas agroambientais limitadas no tempo não acarretaria quaisquer desvantagens aquando da concessão de apoios futuros da União<sup>19</sup>. Ademais, o facto de se tratarem as explorações que participaram em medidas agroambientais do mesmo modo que as explorações que produziram normalmente poderia violar o princípio da igualdade. Por último, os agricultores seriam dissuadidos de participar no futuro em medidas agroambientais, se os apoios diminuíssem após a caducidade das medidas. Esta circunstância seria contrária ao objetivo da União, consagrado no artigo 191.º TFUE e no artigo 37.º da Carta dos Direitos Fundamentais, de assegurar um elevado nível de proteção do ambiente. De acordo com o artigo 11.º TFUE<sup>20</sup>, este objetivo deve ser tido em consideração no quadro de todas as políticas da União, isto é, também no quadro da política agrícola comum.

31. Neste contexto, não há qualquer motivo para, face a medidas agroambientais, limitar a regra relativa às dificuldades excepcionais aos casos em que a produção foi *gravemente* afetada. Pelo contrário, mesmo as afetações mais diminutas devem, em princípio, ser objeto de uma compensação. O objetivo deve consistir, para efeitos do cálculo do montante de referência nos termos do artigo 40.º do Regulamento n.º 1782/2003, em colocar as explorações que participaram em medidas agroambientais na mesma situação em que se encontrariam se tivessem produzido normalmente.

15 — Acórdão Grootes (já referido na nota 8, n.º 44).

16 — Acórdãos de 11 de junho de 2009, Nijemeisland (C-170/08, Colet., p. I-5127, n.º 44), e Grootes (já referido na nota 8, n.º 43).

17 — Acórdãos de 16 de março de 2006, Emsland-Stärke (C-94/05, Colet., p. I-2619, n.º 43), de 26 de outubro de 2006, Koninklijke Coöperatieve Cosun (C-248/04, Colet., p. I-10211, n.º 79), e de 13 de março de 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening e o. (C-383/06 a C-385/06, Colet., p. I-1561, n.º 52).

18 — Acórdão Grootes (já referido na nota 8, n.º 36).

19 — V., no que diz respeito à disposição controvertida, as conclusões do advogado-geral J. Mazák apresentadas em 8 de julho de 2010 no processo Grootes (C-152/09, Colet., p. I-11285, n.º 30), e, no essencial, o acórdão Mulder (já referido na nota 14, n.ºs 24, 26 e 27).

20 — V., igualmente, o nono considerando do preâmbulo do Tratado UE.

32. Contrariamente ao que sustenta a Comissão, não é possível, para esse efeito, conceder aos Estados-Membros uma ampla margem de manobra na concretização do conceito de afetação. Discutível é, em particular, o limiar aplicado em França de 20% de redução dos pagamentos diretos. Os Estados-Membros podem, quando muito, mediante critérios *de minimis*, excluir da aplicação da regra relativa às dificuldades excepcionais as afetações totalmente insignificantes, cuja gestão seria desproporcionada tendo em conta as vantagens decorrentes para as explorações afetadas<sup>21</sup>.

33. A questão de saber se estas considerações são aplicáveis aos casos de força maior ou às circunstâncias excepcionais na aceção do artigo 40.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003, não tem de ser respondida no presente processo. Ao contrário do que defende a França, não constituiria, todavia, qualquer violação do princípio da igualdade tratar as explorações afetadas nesse sentido de forma diferente das explorações que participaram em medidas agroambientais. Com efeito, só estas podem invocar os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança, bem como da proteção do ambiente, o que é suscetível de justificar diferenças na transição para o pagamento único.

34. Em resumo, importa concluir que os direitos previstos ao abrigo do artigo 40.º, n.ºs 1 e 5, do Regulamento n.º 1782/2003 pressupõem que a produção de um agricultor tenha sido afetada por compromissos agroambientais durante o período de referência. Não é necessário que a produção tenha sido gravemente afetada.

#### C — Primeira questão

35. Com a primeira questão, o Conseil d'État pretende saber se os n.ºs 1 e 5 do artigo 40.º do Regulamento n.º 1782/2003 autorizam os Estados-Membros a basear o direito à revalorização do montante de referência dos agricultores cuja produção tenha sido afetada devido aos compromissos agroambientais aos quais estiveram sujeitos durante todo ou parte do período de referência na comparação entre os montantes dos pagamentos diretos recebidos durante os anos afetados e aqueles que foram recebidos durante os anos não afetados?

36. É certo que esta questão parece referir-se ao montante do direito à compensação previsto no artigo 40.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003, isto é, à consequência jurídica desta norma. Contudo, esta questão diz igualmente respeito a uma das suas condições, ou seja, a afetação da produção, uma vez que a revalorização do montante de referência visa precisamente compensar as consequências dessa afetação.

37. A Confédération paysanne sublinha com razão que o artigo 40.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003 pressupõe não uma redução dos pagamentos diretos, mas uma afetação da produção.

38. No entanto, como sustenta a Comissão, esta disposição não regula a forma como deve ser determinada essa afetação. A França e a Comissão indicam ainda, sem serem contestadas, que os pagamentos diretos anteriores a 2003 se baseavam na produção da empresa. Por conseguinte, estes pagamentos diretos são um parâmetro de referência adequado para o volume de produção.

39. Além disso, como salienta a França, o próprio legislador da União recorreu ao montante dos pagamentos no passado como parâmetro de referência para o futuro pagamento único. De acordo com o primeiro período do considerando 29 do Regulamento n.º 1782/2003, a determinação do montante a que o agricultor deve ter direito a título do novo regime é feita com base nos montantes que lhe foram concedidos durante um período de referência. O artigo 37.º transpõe este objetivo estabelecendo que o período de referência determinante corresponde normalmente à média dos

21 — V., neste sentido, acórdão de 22 de outubro de 2009, Elbertsen (C-449/08, Colet., p. I-10241, n.º 43).



pagamentos concedidos a um agricultor durante o período de referência previsto no artigo 38.º Se todo o período de referência tiver sido afetado na aceção do n.º 1 do artigo 40.º, deve recorrer-se, em vez disso, em conformidade com o n.º 2 do artigo 40.º, aos pagamentos efetuados no período de 1997 a 1999.

40. Por conseguinte, o facto de se calcular o pagamento único com base nos pagamentos diretos recebidos durante os anos de 2000 a 2003 ou, subsidiariamente, durante os anos de 1997 a 1999 corresponde precisamente ao regime instituído pelo Regulamento n.º 1782/2003. A questão de saber em que medida é possível recorrer a anos anteriores será analisada aquando da resposta à segunda questão.

41. A Confédération paysanne contesta, é certo, o facto de o Regulamento n.º 1782/2003 e o Regulamento de Execução (CE) n.º 445/2002<sup>22</sup> calcularem os apoios para a execução de medidas agroambientais com base nas restrições sofridas pela produção. No entanto, trata-se nesse caso de um sistema de regulamentação distinto, que o legislador da União não retomou na regra relativa às dificuldades excepcionais do Regulamento n.º 1782/2003.

42. À primeira questão deve, portanto, responder-se que o artigo 40.º, n.ºs 1, 2 e 5, primeiro parágrafo, bem como os artigos 37.º e 38.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 obrigam os Estados-Membros a basear o direito à revalorização do montante de referência dos agricultores cuja produção tenha sido afetada devido aos compromissos agroambientais aos quais estiveram sujeitos durante todo ou parte do período de referência na comparação entre os montantes dos pagamentos diretos recebidos durante os anos afetados e aqueles que foram recebidos durante os anos não afetados.

#### D — Segunda questão

43. Com a segunda questão pretende saber-se se os n.ºs 2 e 5 do artigo 40.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 autorizam os Estados-Membros a basear o direito à revalorização do montante de referência dos agricultores cuja produção tenha sido afetada devido aos compromissos agroambientais aos quais foram sujeitos durante os anos de 1997 e 2002 na comparação entre o montante de pagamentos diretos recebidos durante o último ano não afetado por um compromisso agroambiental e o montante médio anual dos pagamentos diretos recebidos durante o período de referência. De acordo com o artigo 7.º, n.º 3, do decreto de 20 de novembro de 2006, na redação que lhe foi dada pelo decreto de 23 de fevereiro de 2010, como anos não afetados podem considerar-se os anos de 1992 a 1996.

44. A regulamentação francesa tem por base o artigo 40.º, n.º 5, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1782/2003. Segundo esta regulamentação, a França deve, neste caso, determinar um montante de referência de acordo com critérios objetivos e de uma forma que assegure a igualdade de tratamento dos agricultores e evite distorções da concorrência e do mercado.

45. Como alegam a República Francesa e a Comissão, o recurso a períodos de apoio anteriores constitui, em princípio, um critério objetivo. Coloca-se, contudo, a questão de saber se também se assegura a igualdade de tratamento dos agricultores. A este respeito, importa, em primeiro lugar, esclarecer qual a margem de manobra de que dispõem os Estados-Membros para assegurar a igualdade de tratamento.

22 — Regulamento (CE) n.º 445/2002 da Comissão, de 26 de fevereiro de 2002, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1257/1999 (JO L 74, p. 1).

46. O Tribunal de Justiça reconheceu aos Estados-Membros uma margem de manobra relativamente ampla no que diz respeito a uma norma similar ao artigo 40.º, n.º 5, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1782/2003. Trata-se do artigo 42.º, n.º 4, que obriga os Estados-Membros a determinarem montantes de referência adicionais para os agricultores que se encontrem numa situação especial. Tal como o artigo 40.º, n.º 5, segundo parágrafo, esta disposição prevê a aplicação de critérios objetivos e de uma forma que assegure a igualdade de tratamento dos agricultores e evite distorções do mercado e da concorrência. Para tal, os Estados-Membros podem fixar em zero euros os montantes de referência e aplicar limiares de 500 euros<sup>23</sup>.

47. Apesar da semelhança literal, o artigo 40.º, n.º 5, segundo parágrafo e o artigo 42.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1782/2003 não são, comparáveis no que se refere à sua finalidade. A primeira disposição tem por objetivo concretizar os princípios da proteção da confiança e da segurança jurídica<sup>24</sup>, ao passo que a segunda abrange situações em que precisamente não se existe qualquer confiança legítima<sup>25</sup>.

48. Deste modo, a margem de manobra prevista em relação ao artigo 42.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1782/2003 não pode ser transposta para o artigo 40.º, n.º 5, segundo parágrafo. Pelo contrário, a esta última disposição aplicam-se as conclusões alcançadas relativamente ao conceito de afetação<sup>26</sup>. A margem de manobra de que dispõem os Estados-Membros é, portanto, limitada.

49. Consequentemente, devem aplicar-se critérios estritos na análise da questão de saber se uma regulamentação nacional assegura a igualdade de tratamento das explorações. Em especial, importa ter em conta as valorações do legislador da União. Este limitou expressamente a tomada em consideração de períodos de apoio anteriores aos anos de 1997 a 2002, ainda que pudesse ter facilmente incluído períodos anteriores. Assim, esta situação indica que o legislador não considerou os apoios recebidos durante todos os períodos anteriores a 1997 comparáveis aos apoios recebidos durante os anos de 2000 a 2002. Esta valoração ficaria comprometida se os Estados-Membros, no quadro do seu próprio regime relativo às dificuldades excecionais previsto ao abrigo do artigo 40.º, n.º 5, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1782/2003, pudessem simplesmente recorrer a períodos anteriores.

50. A argumentação avançada pela Comissão confirma esta apreciação especialmente no que se refere aos anos de 1992 e 1993. De acordo com esta argumentação, a soma total dos pagamentos diretos em França durante esses anos correspondeu a cerca de 10% dos pagamentos concedidos nos anos posteriores. Assim, é praticamente de excluir que com base nos pagamentos efetuados durante esses anos se possa obter uma compensação adequada da afetação da produção.

51. Em contrapartida, segundo a Comissão, nos anos de 1995 e 1996 a França alcançou sensivelmente a mesma soma total de pagamentos diretos que nos anos posteriores, sendo que em 1994 o montante dos pagamentos diretos se elevou mesmo a cerca de 75% da soma total.

52. No entanto, desta argumentação não é possível concluir que, contrariamente à valoração do legislador, os pagamentos efetuados nos anos de 1995 e 1996, ou talvez mesmo em 1994, poderiam ser utilizados como base de comparação. Com efeito, não é possível garantir em caso algum que também os pagamentos diretos individuais recebidos durante esses anos eram comparáveis aos pagamentos recebidos nos anos de 1997 a 2002.

53. Por conseguinte, o artigo 40.º, n.º 5, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1782/2003 não autoriza os Estados-Membros a fixar outros períodos de referência para além dos previstos nos artigos 38.º e 40.º, n.º 2.

23 — Acórdão Elbertsen (já referido na nota 21, n.ºs 34 e 46).

24 — V., *supra*, n.ºs 28 e segs.

25 — Acórdão Elbertsen (já referido na nota 21, n.º 45).

26 — V., *supra*, n.º 32.

54. Pelo contrário, o objetivo de uma regulamentação nacional adotada ao abrigo do artigo 40.º, n.º 5, segundo parágrafo deve consistir, para efeitos do cálculo do montante de referência, em colocar as explorações afetadas na situação em que se encontrariam se não tivessem participado em medidas agroambientais durante dos anos de 2000 a 2002.

55. O cálculo do montante de referência em função da afetação real da produção, que a Confédération paysanne privilegia, afigura-se, em princípio, adequado para alcançar este objetivo. Para determinar a afetação, seria possível recorrer, por exemplo, a explorações ou superfícies comparáveis ou utilizar a produção realizada antes da participação em medidas agroambientais. Seguidamente, poder-se-iam calcular os pagamentos diretos que se teriam recebido entre 2000 e 2002 na ausência das medidas agroambientais. Uma vez que, segundo as indicações fornecidas pela França, são muito poucos os casos que não puderam ser resolvidos com base nos pagamentos diretos recebidos entre 1997 e 2002, este exame mais complexo deveria ser razoavelmente exigível.

56. Não obstante, não se pode excluir que outros métodos sejam igualmente adequados para compensar integralmente as consequências de uma afetação da produção. Assim sendo, não é possível afirmar que a afetação da produção seja o único critério admissível para a transposição do artigo 40.º, n.º 5, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1782/2003.

57. Há, pois, que responder à segunda questão que os n.ºs 2 e 5 do artigo 40.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 não autorizam os Estados-Membros a basear o direito à revalorização do montante de referência dos agricultores cuja produção tenha sido afetada devido aos compromissos agroambientais aos quais foram sujeitos durante os anos de 1997 e 2002 na comparação entre o montante de pagamentos diretos recebidos durante o último ano não afetado por um compromisso agroambiental e o montante médio anual dos pagamentos diretos recebidos durante o período de referência. Pelo contrário, para efeitos do cálculo do montante de referência, as explorações afetadas devem, mediante a aplicação do artigo 40.º, n.º 5, segundo parágrafo, do Regulamento (CE) n.º 1782/2003, ser colocadas na situação em que se encontrariam se não tivessem participado em medidas agroambientais durante dos anos de 2000 a 2002.

## V — Conclusão

58. Por conseguinte, proponho que o Tribunal de Justiça decida do seguinte modo:

1. Os direitos previstos ao abrigo do artigo 40.º, n.ºs 1 e 5, do Regulamento n.º 1782/2003, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, pressupõem que a produção de um agricultor tenha sido afetada por compromissos agroambientais durante o período de referência. Não é necessário que a produção tenha sido gravemente afetada.
2. O artigo 40.º, n.ºs 1, 2 e 5, primeiro parágrafo, bem como os artigos 37.º e 38.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 obrigam os Estados-Membros a basear o direito à revalorização do montante de referência dos agricultores cuja produção tenha sido afetada devido aos compromissos agroambientais aos quais estiveram sujeitos durante todo ou parte do período de referência na comparação entre os montantes dos pagamentos diretos recebidos durante os anos afetados e aqueles que foram recebidos durante os anos não afetados.
3. Os n.ºs 2 e 5 do artigo 40.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 não autorizam os Estados-Membros a basear o direito à revalorização do montante de referência dos agricultores cuja produção tenha sido afetada devido aos compromissos agroambientais aos quais foram sujeitos durante os anos de 1997 e 2002 na comparação entre o montante de pagamentos diretos recebidos durante o último ano não afetado por um compromisso agroambiental e o montante médio anual dos pagamentos diretos recebidos durante o período de referência. Pelo

contrário, para efeitos do cálculo do montante de referência, as explorações afetadas devem, mediante a aplicação do artigo 40.º, n.º 5, segundo parágrafo, do Regulamento (CE) n.º 1782/2003, ser colocadas na situação em que se encontrariam se não tivessem participado em medidas agroambientais durante dos anos de 2000 a 2002.