



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

6 de novembro de 2014*

«Reenvio prejudicial — Política agrícola comum — Regime de pagamento único — Regulamento (CE) n.º 795/2004 da Comissão — Artigo 18.º, n.º 2 — Reserva nacional — Circunstâncias excepcionais — Princípio da igualdade de tratamento»

No processo C-335/13,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pela Scottish Land Court (Reino Unido), por decisão de 14 de junho de 2013, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 18 de junho de 2013, no processo

Robin John Feakins

contra

The Scottish Ministers,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: A. Tizzano, presidente de secção, A. Borg Barthet, M. Berger, S. Rodin (relator) e F. Biltgen, juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 30 de abril de 2014,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de R. J. Feakins, por A. S. Devanny, solicitor, C. Agnew of Lochnaw, QC, e N. MacDougall, advocate,
- em representação dos Scottish Ministers, por N. Wisdahl, na qualidade de agente, assistida por J. Wolffe, QC, e D. Cameron, advocate,
- em representação do Governo helénico, por I. Chalkias e E. Chroni, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por K. Skelly e G. von Rintelen, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 19 de junho de 2014,

* Língua do processo: inglês.

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 18.º, n.º 2, do 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), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1974/2004 da Comissão, de 29 de outubro de 2004 (JO L 345, p. 85, a seguir «regulamento de execução»).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um recurso interposto por R. J. Feakins de uma decisão dos Scottish Ministers a respeito da determinação do montante de referência para o cálculo dos seus direitos a um pagamento único nos termos do 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, a seguir «regulamento de base»).

Quadro jurídico

Regulamento de base

- 3 O regulamento de base, em vigor à data dos factos na origem do litígio no processo principal, instituiu, nomeadamente, um regime de ajudas ao rendimento dos agricultores dissociado da produção. Esse regime, designado no artigo 1.º, segundo travessão, desse regulamento como «regime de pagamento único», agrupa um certo número de pagamentos diretos aos agricultores a título de diversos regimes de apoio até então existentes.
- 4 O considerando 24 do regulamento de base estava redigido nos seguintes termos:

«O reforço da competitividade da agricultura comunitária e a promoção da qualidade dos alimentos e das normas ambientais implicam necessariamente uma redução dos preços institucionais dos produtos agrícolas e um aumento dos custos de produção das explorações agrícolas da Comunidade. Para atingir esses objetivos e promover uma agricultura mais orientada para o mercado e sustentável, é necessário completar a transição do apoio à produção para o apoio ao produtor, introduzindo um sistema de apoio ao rendimento, dissociado, para cada exploração agrícola. A dissociação, embora não afete os montantes efetivamente pagos aos agricultores, aumentará de modo significativo a eficácia da ajuda ao rendimento. Assim, é conveniente condicionar o pagamento único por exploração ao cumprimento de normas ambientais, de segurança dos alimentos e de saúde e bem-estar dos animais, bem como à manutenção da exploração em boas condições agrícolas e ambientais.»
- 5 O considerando 29 desse regulamento enunciava:

«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. A fim de atender a situações específicas, é necessário estabelecer uma reserva nacional. Essa reserva poderá ser também utilizada para facilitar a participação de novos agricultores no regime. O pagamento único deve ser fixado a nível da exploração.»

- 6 Para efeitos de aplicação do regime de pagamento único, os Estados-Membros podiam optar pelo modelo dito «histórico» ou pelo modelo dito «regional».
- 7 No modelo dito «histórico», os agricultores que tivessem beneficiado, num período de referência, geralmente entre os anos civis de 2000 e 2002, de um pagamento ao abrigo de pelo menos um dos regimes de apoio previstos no Anexo VI do regulamento de base podiam beneficiar de «direitos ao pagamento» calculados com base num montante de referência obtido, para cada agricultor, a partir da média anual, nesse período, de todos os pagamentos que lhe tivessem sido concedidos ao abrigo desses regimes. O número de direitos ao pagamento correspondia à média anual dos hectares que tivessem dado ao agricultor direito a esses pagamentos no período de referência.
- 8 Assim, o artigo 37.º, n.º 1, desse regulamento definia da seguinte forma a regra geral para o cálculo do montante de referência:
- «O montante de referência é a média trienal dos montantes totais dos pagamentos concedidos a um agricultor a título dos regimes de apoio referidos no Anexo VI, calculados e ajustados nos termos do Anexo VII, relativamente a cada ano civil do período de referência referido no artigo 38.º»
- 9 O regulamento de base previa, porém, certas medidas específicas aplicáveis aos agricultores cujo montante de referência calculado nos termos do referido artigo 37.º, n.º 1, não fosse representativo do nível de ajuda que teriam recebido se não tivesse entrado em vigor o regime de pagamento único.
- 10 Em especial, por um lado, nos termos do artigo 40.º, n.º 1, desse regulamento:
- «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 excecionais 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 excecionais.»
- 11 Por outro lado, o artigo 42.º, n.º 1, do regulamento de base previa a constituição de uma reserva nacional por cada Estado-Membro, que devia ser sustentada pela aplicação de uma redução percentual linear aos montantes de referência.
- 12 Nos termos do artigo 42.º, n.ºs 3 e 5, desse regulamento, os Estados-Membros podiam utilizar a reserva nacional para conceder montantes de referência aos agricultores que iniciassem a sua atividade agrícola ou estivessem sujeitos a programas de reestruturação e desenvolvimento.
- 13 O artigo 42.º, n.º 4, do referido regulamento dispunha:
- «Os Estados-Membros devem utilizar a reserva nacional para determinar, de acordo com critérios objetivos 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 [...]»
- 14 O artigo 41.º do regulamento de base previa:
- «1. A soma dos montantes de referência não pode exceder, em relação a cada Estado-Membro, o limite máximo nacional referido no Anexo VIII.
2. Se necessário, os Estados-Membros procederão a uma redução percentual linear dos montantes de referência, a fim de garantir o respeito dos respetivos limites máximos.»

15 O artigo 42.º, n.º 7, desse regulamento previa:

«Os Estados-Membros devem proceder a reduções lineares dos direitos se a sua reserva nacional não for suficiente para cobrir os casos referidos nos n.ºs 3 e 4.»

16 O regulamento de base foi revogado e substituído 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), que entrou em vigor em 2 de fevereiro de 2009, que veio depois a ser revogado e substituído pelo 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 n.º 73/2009 (JO L 347, p. 608), que entrou em vigor em 20 de dezembro de 2013.

Regulamento de execução

17 O regulamento de execução, que estava em vigor à data dos factos na origem do litígio no processo principal, continha as disposições de execução do regime de pagamento único previsto no regulamento de base.

18 O considerando 13 do regulamento de execução tinha a seguinte redação:

«O n.º 4 do artigo 42.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 prevê que a Comissão possa definir as situações especiais que dão direito ao estabelecimento de montantes de referência para determinados agricultores que se encontrem em situações que os tenham impedido de, no todo ou em parte, receber pagamentos diretos durante o período de referência. Por conseguinte, é adequado definir a lista dessas situações especiais mediante o estabelecimento de regras destinadas a evitar que o mesmo agricultor acumule do benefício das diferentes atribuições de direitos ao pagamento, sem prejuízo da possibilidade de, se for caso disso, a Comissão vir a acrescentar mais situações a essa lista [...]»

19 O artigo 18.º, n.ºs 1 e 2, desse regulamento dispunha:

«1. Para efeitos do n.º 4 do artigo 42.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003, os termos ‘agricultores que se encontrem numa situação especial’ significa os agricultores referidos nos artigos 19.º a 23.º-A do presente regulamento.

2. Se um agricultor que se encontre numa situação especial satisfizer a condição para a aplicação de dois ou mais dos artigos 19.º a 23.º-A do presente regulamento ou do n.º 2 do artigo 37.º, do artigo 40.º, do n.º 3 do artigo 42.º ou do n.º 5 do artigo 42.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003, receberá um número de direitos ao pagamento inferior ou igual ao número de hectares que declare no primeiro ano de aplicação do regime de pagamento único e cujo valor será o mais elevado que o agricultor possa obter por aplicação separada de cada um dos artigos cujas condições satisfaça.»

20 Os artigos 19.º a 23.º-A do referido regulamento definiam um certo número de situações especiais que davam ao agricultor em causa o benefício de direitos oriundos da reserva nacional.

21 Em particular, o artigo 22.º do regulamento de execução dispunha:

«1. Um agricultor que tenha arrendado durante seis anos ou mais, entre o final do período de referência e 15 de maio de 2004, uma exploração ou parte de exploração cujas condições de arrendamento não possam ser revistas receberá direitos ao pagamento calculados dividindo um

montante de referência estabelecido pelo Estado-Membro, de acordo com critérios objetivos e de uma forma que assegure a igualdade de tratamento dos agricultores e evite distorções do mercado e da concorrência, por um número de hectares inferior ou igual ao número de hectares que tenha arrendado.

2. O n.º 1 é aplicável aos agricultores que tenham comprado durante o período de referência ou antes, ou até 15 de maio de 2004, uma exploração ou parte de exploração cujas terras tenham estado arrendadas durante o período de referência, com a intenção de iniciar ou expandir a sua atividade agrícola no ano seguinte ao termo do arrendamento.»

22 O artigo 12.º, n.ºs 1, 4 e 8, desse regulamento dispunha:

«1. A partir do ano civil anterior ao primeiro ano de aplicação do regime de pagamento único, os Estados-Membros podem proceder à identificação dos agricultores elegíveis referidos no artigo 33.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003, ao estabelecimento provisório dos montantes e do número de hectares referidos, respetivamente, nas alíneas a) e b) [do n.º 1] do artigo 34.º desse regulamento e à verificação preliminar das condições referidas no n.º 5 do presente artigo.

[...]

4. O estabelecimento definitivo dos direitos ao pagamento a atribuir no primeiro ano de aplicação do regime de pagamento único estará subordinado à apresentação de uma candidatura ao regime de pagamento único, em conformidade com o n.º 3 do artigo 34.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003.

Não será possível qualquer transferência definitiva de direitos ao pagamento antes do estabelecimento definitivo de direitos ao pagamento.

[...]

Sob reserva do estabelecimento definitivo, os agricultores podem apresentar pedidos ao abrigo do regime de pagamento único com base nos direitos ao pagamento provisórios estabelecidos pelos Estados-Membros ou adquiridos por via da cláusula contratual referida nos artigos 17.º ou 27.º

[...]

8. Exceto para efeitos do estabelecimento de direitos ao pagamento da reserva nacional referidos nos artigos 6.º, 7.º e 18.º a 23.º-A e sem prejuízo do disposto nos n.ºs 5 e 6 do presente artigo, nenhuma parcela necessita de ser declarada para efeitos do estabelecimento de direitos ao pagamento. A declaração de parcelas referida no n.º 3 do artigo 44.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 aplicar-se-á para efeitos do pedido de pagamento de direitos no âmbito do regime de pagamento único.»

23 O regulamento de execução foi revogado e substituído 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 n.º 73/2009 (JO L 316, p. 1), que entrou em vigor em 9 de dezembro de 2009.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

24 Antes da entrada em vigor do regime de pagamento único, R. J. Feakins explorava uma quinta em Sparum, em Inglaterra, pela qual tinha obtido diversos pagamentos ao abrigo dos regimes de apoio à produção previstos no Anexo VI do regulamento de base.

- 25 Em 2001, todo o seu efetivo pecuário foi abatido por causa da febre aftosa, tendo seguidamente a sua exploração sido utilizada como depósito de carcaças. A febre aftosa tinha-o impedido de reconstituir o seu efetivo pecuário nos anos de 2001 e 2002. Contudo, na sequência da entrada em vigor do regime de pagamento único, R. J. Feakins conseguiu, nos termos do artigo 40.º do regulamento de base, obter um montante de referência calculado unicamente com base nos números do ano do período de referência não afetado pela febre aftosa, a saber, o ano de 2000. Consequentemente, foi-lhe atribuído um montante de referência de 232 744 euros.
- 26 Em novembro de 2002, R. J. Feakins adquiriu duas explorações, em Langburnshields e em Tythehouse, na Escócia, sujeitas a arrendamentos que expiravam em 2006.
- 27 Em 14 de março de 2005, R. J. Feakins apresentou um pedido aos Scottish Ministers para fixação provisória de direitos ao pagamento oriundos da reserva nacional para as suas duas explorações escocesas. R. J. Feakins alegou que se encontrava na situação especial prevista no artigo 22.º, n.º 2, do regulamento de execução, pelo facto de ter comprado no período de referência terras arrendadas a terceiros, com vista a levar a cabo aí uma atividade agrícola no termo do arrendamento.
- 28 Na sequência desse pedido, os Scottish Ministers fixaram em 95 146 euros, a título provisório, o montante de referência dos seus direitos ao pagamento oriundos da reserva nacional. De acordo com o artigo 12.º, n.º 4, do regulamento de execução, esses direitos só podiam, porém, passar a definitivos e dar origem a pagamentos depois de tomar posse das explorações em causa e da declaração dos hectares correspondentes num pedido de ajuda ao abrigo do Sistema Integrado de Gestão e Controlo (a seguir «formulário SIGC»).
- 29 R. J. Feakins declarou a exploração de Langburnshields no seu formulário SIGC de maio de 2005, e a de Tythehouse no de maio de 2007, depois de tomar posse dessas explorações, respetivamente, em 10 de março de 2005, isto é, antes do termo do arrendamento, em conformidade com um acordo celebrado com o explorador, e 28 de novembro de 2006. Manteve os seus direitos ao pagamento relativos à sua exploração inglesa de Sparum, que arrendou a um terceiro.
- 30 Nestas condições, o montante de referência concedido a R. J. Feakins pela sua exploração inglesa foi transferido de Inglaterra para a Escócia. Os Scottish Ministers indeferiram então a este último o benefício do montante adicional oriundo da reserva nacional com base na regra do «valor [...] mais elevado» previsto no artigo 18.º, n.º 2, do regulamento de execução. Com efeito, a aplicação do artigo 40.º do regulamento de base dava-lhe o direito, na sua exploração inglesa, a um montante de referência superior ao que podia receber pelas suas explorações escocesas nos termos do artigo 22.º, n.º 2, do regulamento de execução.
- 31 R. J. Feakins recorreu para a Scottish Land Court alegando que os Scottish Ministers tinham interpretado erradamente o referido artigo 18.º, n.º 2. Alegou igualmente que, admitindo que a interpretação por eles seguida fosse correta, essa disposição seria inválida.
- 32 O tribunal de reenvio entende que subsistem dúvidas quanto à interpretação e validade do artigo 18.º, n.º 2, do regulamento de execução.
- 33 Nestas condições, a Scottish Land Court decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) O artigo 18.º, n.º 2, do [regulamento de execução] deve ser interpretado no sentido de que se aplica:
- a) se um agricultor satisfizer as condições para a aplicação de dois ou mais dos artigos 19.º [a] 23.º-A do referido regulamento ou dos artigos 37.º, n.º 2, 40.º [e] 42.º, n.ºs 3 e 5, do [regulamento de base]; ou apenas

- b) se um agricultor satisfizer as condições para a aplicação de dois ou mais dos artigos 19.º [a] 23.º-A do [regulamento de execução] ou, separadamente, dois ou mais dos artigos 37.º, n.º 2, 40.º [e 42.º, n.ºs 3 e 5, do regulamento de base]?
- 2) Se o artigo 18.º, n.º 2, [do regulamento de execução] for interpretado nos termos descritos na [primeira] questão [...], alínea a), é o artigo 18.º, n.º 2, inválido, no todo ou em parte, por um dos seguintes fundamentos, ou por ambos, apresentados pelo recorrente:
- a) a Comissão não tinha competência para adotar o artigo 18.º, n.º 2, do [regulamento de execução nesse sentido] ou
- b) a Comissão não fundamentou a sua decisão de adotar o artigo 18.º, n.º 2, do [regulamento de execução]?
- 3) Se o artigo 18.º, n.º 2, [do regulamento de execução] for interpretado nos termos descritos na [primeira] questão [...], alínea a), e a resposta à [segunda] questão [...] for negativa, o artigo 18.º, n.º 2, [do regulamento de execução] aplica-se na situação em que um agricultor tenha obtido, em 2005, a aprovação provisória da atribuição de direitos ao pagamento proveniente da reserva nacional, nos termos do artigo 22.º do [regulamento de execução], relativamente a uma exploração, mas esse pagamento só tenha sido declarado no formulário SIGC em 2007, quando o agricultor tomou posse da exploração?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

- 34 Com a primeira questão, o tribunal de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 18.º, n.º 2, do regulamento de execução deve ser interpretado no sentido de que se opõe ao benefício acumulado de várias disposições desse regulamento e do regulamento de base referidas nesse artigo, incluindo o benefício acumulado de uma das disposições de cada um desses regulamentos, ou se esse artigo se limita a impedir o benefício acumulado de várias disposições relevantes de um único desses regulamentos.
- 35 Para interpretar a disposição em causa, há que ter em conta não só os seus termos mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte (v., designadamente, acórdãos Alemanha/Comissão, C-156/98, EU:C:2000:467, n.º 50, e Chatzi, C-149/10, EU:C:2010:534, n.º 42).
- 36 Quanto à redação do artigo 18.º, n.º 2, do regulamento de execução, há que observar que tanto a sua primeira parte como a sua epígrafe indicam que a regra do «valor [...] mais elevado» só se aplica aos agricultores «que se encontrem numa situação especial», definidos no n.º 1 desse artigo como os agricultores previstos nos artigos 19.º a 23.º-A desse regulamento.
- 37 Assim, estando o âmbito de aplicação do artigo 18.º, n.º 2, do regulamento de execução circunscrito pela reunião das condições de aplicação de, pelo menos, um dos artigos 19.º a 23.º-A desse regulamento, a utilização do termo «vários», que precede a referência a esses artigos, reflete o facto de a reunião das condições de aplicação de, pelo menos, um dos outros artigos dar origem à aplicação da regra do «valor [...] mais elevado».

- 38 Nestas condições, o termo «vários» pode logicamente estar ligado unicamente aos artigos 19.º a 23.º-A do regulamento de execução, uma vez que a regra do «valor [...] mais elevado» se aplica igualmente quando um agricultor que esteja numa ou mais das «situações especiais» definidas nesses artigos preencha igualmente as condições de aplicação de uma ou mais das disposições relevantes do regulamento de base.
- 39 Assim, há que interpretar o artigo 18.º, n.º 2, do regulamento de execução no sentido de que se aplica quando um agricultor que se encontra numa situação especial e que, portanto, já preencha as condições de aplicação de pelo menos um dos artigos 19.º a 23.º-A desse regulamento preencha também as condições de aplicação:
- de, pelo menos, um dos outros desses artigos 19.º a 23.º-A, ou
 - de, pelo menos, um dos artigos 37.º, n.º 2, 40.º, 42.º, n.º 3, ou 42.º, n.º 5, do regulamento de base.
- 40 Esta interpretação é confirmada pela sistemática e pela finalidade da disposição em causa no processo principal e da regulamentação em que essa disposição se insere.
- 41 A esse respeito, há que rejeitar a argumentação de R. J. Feakins de que as disposições relevantes do regulamento de base e do regulamento de execução prosseguem objetivos distintos, pelo que o referido artigo 18.º, n.º 2, não se opõe ao benefício acumulado de uma das disposições de um e de uma das disposições do outro desses regulamentos.
- 42 Com efeito, como referiu a advogada-geral no n.º 42 das suas conclusões, as disposições do regulamento de base e as disposições do regulamento de execução, a que se refere o artigo 18.º, n.º 2, deste último regulamento, destinam-se indistintamente a compensar as desvantagens que um agricultor teria se o cálculo do montante de referência se baseasse exclusivamente nos pagamentos recebidos ao longo do período de referência que abrangesse os anos de 2000 a 2002.
- 43 A distinção entre as disposições relevantes do regulamento de base e do regulamento de execução revela-se ainda mais impraticável quando o artigo 42.º, n.ºs 3 e 5, do regulamento de base se refere, à semelhança das disposições do regulamento de execução, a situações que dão direito a recorrer à reserva nacional, e quando o artigo 19.º do regulamento de execução diz respeito à situação específica de certos produtores leiteiros abrangidos pelo âmbito de aplicação do artigo 40.º do regulamento de base.
- 44 Assim, as duas listas diferenciam-se unicamente pela fonte regulamentar, uma vez que os artigos 19.º a 23.º-A do regulamento de execução mais não constituem, aliás, do que a execução do artigo 42.º, n.º 4, do regulamento de base.
- 45 Consequentemente, há que responder à primeira questão que o artigo 18.º, n.º 2, do regulamento de execução deve ser interpretado no sentido de que se aplica, por um lado, quando um agricultor preenche as condições de aplicação de vários dos artigos 19.º a 23.º-A do regulamento de execução e, por outro, quando um agricultor que preenche as condições de aplicação de, pelo menos, um dos artigos 19.º a 23.º-A desse regulamento preenche igualmente as condições de aplicação de, pelo menos, um dos artigos 37.º, n.º 2, 40.º, 42.º, n.º 3, e 42.º, n.º 5, do regulamento de base.

Quanto à segunda questão

- 46 Com a segunda questão, o tribunal de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 18.º, n.º 2, do regulamento de execução, conforme interpretado na resposta à primeira questão, é válido à luz dos princípios da atribuição de competências e da igualdade de tratamento, bem como do dever de fundamentação que o artigo 296.º TFUE impõe à Comissão.

- 47 Quanto à validade da disposição em causa no processo principal à luz do princípio da igualdade de tratamento, há que recordar que esse princípio exige que as situações comparáveis não sejam tratadas de forma diferente e que as situações diferentes não sejam tratadas de forma igual, a menos que se justifique objetivamente uma diferenciação (v., designadamente, acórdãos *Elbertsen*, C-449/08, EU:C:2009:652, n.º 41, e *Franz Egenberger*, C-313/04, EU:C:2006:454, n.º 33).
- 48 Ora, o artigo 18.º, n.º 2, do regulamento de execução institui uma diferença de tratamento entre, por um lado, um agricultor que esteve sujeito a circunstâncias excepcionais que lhe davam direito a um ajustamento do seu montante de referência nos termos do artigo 40.º do regulamento de base e, por outro, um agricultor que não enfrentou tais circunstâncias e ao qual é atribuído um montante de referência calculado nos termos da regra geral prevista no artigo 37.º, n.º 1, desse regulamento. Com efeito, como observou R.J. Feakins, a disposição em causa no processo principal desfavorece o primeiro agricultor relativamente ao segundo ao privá-lo do benefício de um montante de referência a título da reserva nacional a acrescer ao seu montante de referência ajustado nos termos do referido artigo 40.º
- 49 A eventual violação do princípio da igualdade de tratamento por causa de um tratamento diferenciado pressupõe, porém, que as situações em causa sejam comparáveis à luz de todos os elementos que as caracterizam (v., neste sentido, acórdão *IBV & Cie*, C-195/12, EU:C:2013:598, n.º 51).
- 50 Os *Scottish Ministers*, o Governo helénico e a Comissão alegam que esta condição não se verifica no presente caso.
- 51 A esse respeito, há que recordar que os elementos que caracterizam diferentes situações e a sua comparabilidade devem, nomeadamente, ser determinados e apreciados à luz do objeto e do objetivo do ato comunitário que institui essa distinção (v., neste sentido, acórdão *Szatmári Malom*, C-135/13, EU:C:2014:327, n.º 67). Também há que tomar em consideração os princípios e os objetivos do domínio a que pertence o ato em causa (acórdão *Arcelor Atlantique et Lorraine e o.*, C-127/07, EU:C:2008:728, n.º 26).
- 52 No caso, como resulta do considerando 24 do regulamento de base, as formas de cálculo dos montantes de referência concedidos aos agricultores pelo regime de pagamento único destinavam-se a assegurar que a transição para esse regime se efetuasse sem alterar os montantes efetivamente pagos aos agricultores relativamente aos montantes pagos ao abrigo dos diversos regimes de pagamentos diretos até então existentes.
- 53 Foi nesta ótica que o artigo 40.º do regulamento de base previu a possibilidade de um agricultor sujeito a circunstâncias excepcionais no período de referência definido no artigo 38.º desse regulamento obter um ajustamento do seu montante de referência a fim de lhe garantir um nível de ajuda que reflita os montantes recebidos ao abrigo dos regimes anteriores e, assim, ficar ao mesmo nível dos agricultores que não foram confrontados com tais circunstâncias.
- 54 Assim, um agricultor a quem foi atribuído um montante de referência calculado nos termos do artigo 37.º, n.º 1, do regulamento de base e um agricultor que beneficia de um ajustamento do método de cálculo do seu montante de referência previsto no artigo 40.º desse regulamento, que pedem ambos a concessão de direitos adicionais da reserva nacional, estão em situações comparáveis à luz dos objetivos do regime de pagamento único.
- 55 Nestas condições, há que analisar se a diferença de tratamento que decorre da disposição em causa no processo principal pode ser objetivamente justificada.

- 56 A título preliminar, há que recordar que, embora o legislador comunitário disponha, em matéria de política agrícola comum, de um amplo poder de apreciação, é obrigado a basear as suas escolhas em critérios objetivos e apropriados face à finalidade prosseguida por essa legislação (v., neste sentido, acórdãos *Arcelor Atlantique et Lorraine e o.*, EU:C:2008:728, n.º 58, e *Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoisis Kapnou*, C-373/11, EU:C:2013:567, n.º 34).
- 57 A Comissão, à semelhança dos *Scottish Ministers*, alega que a disposição em causa no processo principal podia ser objetivamente justificada pela necessidade, conforme enunciada no considerando 13 do regulamento de execução, de evitar a acumulação pelo mesmo agricultor de diversas possibilidades de concessão de direitos ao pagamento. A proibição dessa cumulação serve a proteção dos interesses financeiros dos agricultores cujos montantes de referência tenham sido calculados de acordo com a regra geral prevista no artigo 37.º, n.º 1, do regulamento de base. Com efeito, no caso de ultrapassagem dos limites nacionais por causa de um recurso acrescido à reserva nacional, os montantes de referência atribuídos a estes seriam linearmente reduzidos nos termos dos artigos 41.º, n.º 2, e 42.º, n.º 7, desse regulamento.
- 58 A esse respeito, refira-se que o mecanismo previsto nestas disposições constitui um meio de salvaguardar o equilíbrio financeiro do regime de pagamento único, respeitando, porém, o princípio da igualdade de tratamento (v., por analogia, acórdãos *Spagl*, C-189/89, EU:C:1990:450, n.º 28, e *Pastätter*, C-217/89, EU:C:1990:451, n.º 19). O objetivo de evitar a aplicação desse mecanismo não pode, portanto, justificar uma inobservância desse princípio.
- 59 Além disso, na medida em que implica a promoção dos interesses dos agricultores cujos montantes de referência foram calculados de acordo com a regra geral em prejuízo daqueles cujos montantes de referência foram ajustados nos termos do artigo 40.º do regulamento de base, esse objetivo vai contra a finalidade dessa disposição. Esse artigo 40.º visa, com efeito, como acima se refere no n.º 53, compensar a desvantagem que, de outro modo, sofreriam os agricultores já confrontados com circunstâncias excepcionais relativamente aos que não tiveram que enfrentar essas circunstâncias.
- 60 Assim, há que declarar que a disposição em causa no processo principal foi adotada em violação do princípio da igualdade de tratamento.
- 61 Portanto, sem que seja necessário conhecer dos outros argumentos apresentados no processo contra a sua validade, o artigo 18.º, n.º 2, do regulamento de execução deve ser declarado inválido na medida em que impede um agricultor que tenha sofrido circunstâncias excepcionais na aceção do artigo 40.º do regulamento de base de beneficiar simultaneamente de um ajustamento do seu montante de referência nos termos dessa disposição e de um montante de referência adicional oriundo da reserva nacional nos termos de um dos artigos 19.º a 23.º-A do regulamento de execução, enquanto um agricultor que não enfrentou essas circunstâncias e ao qual tenha sido atribuído um montante de referência calculado nos termos do artigo 37.º, n.º 1, do regulamento de base pode acumular esse montante e um montante de referência oriundo da reserva nacional nos termos de um dos artigos 19.º a 23.º-A do regulamento de execução.

Quanto à terceira questão

- 62 Em face da resposta dada à segunda questão, não há que responder à terceira questão.

Quanto aos efeitos da declaração prejudicial de invalidade no tempo

- 63 Na audiência, a Comissão pediu que, se o Tribunal de Justiça vier a declarar a invalidade do artigo 18.º, n.º 2, do regulamento de execução, os efeitos do acórdão sejam limitados ao recorrente e a qualquer requerente do mesmo tipo.

- 64 Em apoio do seu pedido, a Comissão chama a atenção do Tribunal de Justiça para as graves consequências financeiras que resultariam de um acórdão que procedesse a uma tal declaração. Por um lado, pôr em causa os pagamentos já efetuados num período de praticamente dez anos daria origem a sérias dificuldades para os Estados-Membros e seria contrário ao princípio da segurança jurídica. Por outro, a obrigação de recalculer esses pagamentos teria efeitos, à luz do princípio da disciplina orçamental, no financiamento da política agrícola comum no seu conjunto.
- 65 Sempre que considerações imperiosas de segurança jurídica o justifiquem, o Tribunal de Justiça dispõe, por força do artigo 264.º, segundo parágrafo, TFUE, também aplicável, por analogia, no quadro de uma questão prejudicial destinada a apreciar a validade dos atos da União, ao abrigo do artigo 267.º TFUE, de um poder de apreciação para determinar, em cada caso concreto, quais os efeitos do ato que devem ser considerados definitivos (v., designadamente, acórdãos Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, n.º 121, e Volker und Markus Schecke e Eifert, C-92/09 e C-93/09, EU:C:2010:662, n.º 93).
- 66 Ora, na falta de qualquer informação quanto ao número de agricultores que potencialmente pudessem reclamar pagamentos adicionais na sequência da declaração de invalidade do artigo 18.º, n.º 2, do regulamento de execução e no que respeita ao montante desses pagamentos, não resultam dos autos quaisquer considerações imperiosas de segurança jurídica que justifiquem a limitação dos efeitos da declaração de invalidade dessa disposição no tempo.
- 67 Nestas condições, não há que limitar no tempo os efeitos do presente acórdão.

Quanto às despesas

- 68 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 efetuadas 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:

- 1) **O artigo 18.º, n.º 2, do 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, conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1974/2004 da Comissão, de 29 de outubro de 2004, deve ser interpretado no sentido de que se aplica, por um lado, quando um agricultor preenche as condições de aplicação de vários dos artigos 19.º a 23.º-A do referido regulamento, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1974/2004, e, por outro, quando um agricultor que preenche as condições de aplicação de, pelo menos, um dos artigos 19.º a 23.º-A do mesmo regulamento, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1974/2004, preenche igualmente as condições de aplicação de, pelo menos, um dos artigos 37.º, n.º 2, 40.º, 42.º, n.º 3, e 42.º, n.º 5, do 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.**
- 2) **O artigo 18.º, n.º 2, do Regulamento n.º 795/2004, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1974/2004, é inválido na medida em que impede um agricultor que tenha sofrido circunstâncias excepcionais na aceção do artigo 40.º do Regulamento n.º 1782/2003 de beneficiar simultaneamente de um ajustamento do seu montante de referência nos termos dessa disposição e de um montante de referência adicional oriundo da reserva nacional nos**

termos de um dos artigos 19.º a 23.º-A do Regulamento n.º 795/2004, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1974/2004, enquanto um agricultor que não enfrentou essas circunstâncias e ao qual tenha sido atribuído um montante de referência calculado nos termos do artigo 37.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003 pode acumular esse montante e um montante de referência oriundo da reserva nacional nos termos de um dos artigos 19.º a 23.º-A do Regulamento n.º 795/2004, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1974/2004.

Assinaturas