



## Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

27 de junho de 2013\*

«Agricultura — Autonomia processual dos Estados-Membros — Política agrícola comum — Ajudas —  
Apreciação dos litígios administrativos — Determinação do tribunal competente — Critério nacional —  
Tribunal administrativo em cuja circunscrição se situa a sede da autoridade que adotou o ato  
impugnado — Princípio da equivalência — Princípio da efetividade — Artigo 47.º da Carta dos Direitos  
Fundamentais da União Europeia»

No processo C-93/12,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado  
pelo Administrativen sad Sofia-grad (Bulgária), por decisão de 9 de fevereiro de 2012, entrado no  
Tribunal de Justiça em 21 de fevereiro de 2012, no processo

**ET Agrokonsulting-04-Velko Stoyanov**

contra

**Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond «Zemedelie» — Razplashtatelna agentsia,**

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: M. Ilešič, presidente de secção, K. Lenaerts, vice-presidente do Tribunal de Justiça,  
exercendo funções de juiz da Terceira Secção, E. Jarašiūnas, A. Ó Caoimh (relator) e C. G. Fernlund,  
juízes,

advogado-geral: Y. Bot,

secretário: M. Aleksejev, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 6 de fevereiro de 2013,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da ET Agrokonsulting-04-Velko Stoyanov, por R. Trifonova, advokat,
- em representação do Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond «Zemedelie» — Razplashtatelna  
agentsia, por R. Porozhanov e I. Boyanov, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo búlgaro, por E. Petranova, na qualidade de agente,
- em representação do Governo alemão, por T. Henze, na qualidade de agente,

\* Língua do processo: búlgaro.

— em representação da Comissão Europeia, por H. Tserepa-Lacombe e N. Nikolova, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 14 de março de 2013,

profere o presente

### Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos princípios da equivalência e da efetividade e do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a ET Agrokonsulting-04-Velko Stoyanov (a seguir «Agrokonsulting») ao Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond «Zemedelie» — Razplashtatelna agentsia (diretor executivo do fundo nacional «agricultura» — organismo pagador, a seguir «Direktor») a respeito de um pedido de ajuda tendo em vista um financiamento ao abrigo da política agrícola comum da União Europeia.

### Quadro jurídico

#### *Direito da União*

- 3 Como resulta dos seus artigos 1.º, alínea c), e 2.º, alínea g), o 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), prevê, designadamente, no seu título V, capítulo 2, um denominado «regime de pagamento único por superfície», concretamente, um regime de apoio ao rendimento dos agricultores dos Estados-Membros que aderiram à União em 2004 e em 2007, simplificado e de carácter transitório.
- 4 Este regulamento prevê também, como resulta do seu artigo 1.º, alínea e), um quadro que permite a estes últimos Estados-Membros conceder «pagamentos diretos complementares». Este quadro está previsto no artigo 132.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Pagamentos diretos nacionais complementares e pagamentos diretos», por força do qual os Estados-Membros em causa têm a possibilidade de, mediante autorização da Comissão Europeia, complementarem, cumprindo as disposições previstas neste artigo, os pagamentos diretos concedidos aos agricultores no quadro de um dos regimes de apoio enumerados no Anexo I desse mesmo regulamento. Esse anexo compreende, designadamente, o regime de pagamento único por superfície.
- 5 Por força do artigo 14.º do Regulamento n.º 73/2009, lido em conjugação com este último anexo, cada Estado-Membro deve criar e manter, para efeitos designadamente do regime de pagamento único por superfície, um «sistema integrado de gestão e de controlo». Este sistema deve incluir, nos termos do artigo 15.º, n.º 1, desse mesmo regulamento, uma base de dados informatizada, um sistema de identificação das parcelas agrícolas, um sistema de identificação e de registo dos direitos ao pagamento, os pedidos de ajuda, um sistema integrado de controlo e um sistema único de registo da identidade dos agricultores que apresentam um pedido de ajuda.
- 6 O artigo 16.º do referido regulamento dispõe:  
  
«1. Na base de dados informatizada são registados, em relação a cada exploração agrícola, os dados constantes dos pedidos de ajuda.

Esta base de dados permite nomeadamente a consulta, junto da autoridade competente do Estado-Membro, dos dados relativos aos anos civis e/ou às campanhas de comercialização a partir de 2000. Permite ainda a consulta direta e imediata dos dados relativos aos últimos quatro anos.

2. Os Estados-Membros podem criar bases de dados descentralizadas, desde que essas bases, bem como os procedimentos administrativos relativos ao registo e à consulta dos dados, sejam concebidos de forma homogénea em todo o território do Estado-Membro em questão e sejam compatíveis entre si, a fim de permitir controlos cruzados.»

7 Nos termos do artigo 17.º do Regulamento n.º 73/2009, o «sistema de identificação das parcelas agrícolas é estabelecido com base em mapas, documentos cadastrais ou outras referências cartográficas». Devem ser utilizadas técnicas empregadas «nos sistemas informatizados de informação geográfica, incluindo de preferência ortoimagens aéreas ou espaciais».

8 O artigo 18.º deste regulamento prevê:

«1. O sistema de identificação e registo dos direitos ao pagamento é estabelecido de modo a permitir a verificação dos direitos e os controlos cruzados com os pedidos de ajuda e o sistema de identificação das parcelas agrícolas.

2. O sistema a que se refere o n.º 1 permite a consulta direta e imediata, junto da autoridade competente do Estado-Membro, dos dados relativos, pelo menos, aos últimos quatro anos civis consecutivos.»

9 Nos termos do artigo 19.º do referido regulamento, os pedidos de ajuda relativos aos pagamentos diretos ao abrigo, designadamente, do regime de pagamento único por superfície devem ser apresentados anualmente.

10 O artigo 20.º, n.ºs 1 e 2, deste mesmo regulamento prevê:

«1. Os Estados-Membros procedem a controlos administrativos dos pedidos de ajuda, a fim de verificar as condições de elegibilidade para a ajuda.

2. Os controlos administrativos são completados por um sistema de controlos *in loco*, para verificação da elegibilidade para a ajuda. Para o efeito, os Estados-Membros estabelecem um plano de amostragem das explorações agrícolas.

Os Estados-Membros podem recorrer a técnicas de teledeteção e ao sistema mundial de navegação por satélite (GNSS) para a realização dos controlos *in loco* das parcelas agrícolas.»

11 O artigo 29.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 73/2009 prevê:

«2. Os pagamentos são efetuados em duas prestações por ano, no máximo, no período compreendido entre 1 de dezembro e 30 de junho do ano civil seguinte.

3. Os pagamentos ao abrigo de regimes de apoio enumerados no Anexo I não são efetuados antes da conclusão da verificação das condições de elegibilidade, a realizar pelo Estado-Membro nos termos do artigo 20.º»

12 Nos termos do artigo 122.º deste regulamento, o pagamento único por superfície é concedido anualmente.

13 Nos termos do artigo 124.º, n.ºs 1 e 2, do referido regulamento:

«1. [...]

No que se refere à Bulgária e à Roménia, a superfície agrícola ao abrigo do regime do pagamento único por superfície é a parte da superfície agrícola útil mantida em boas condições agrícolas, esteja ou não a ser utilizada para produção, ajustada, se necessário, de acordo com critérios objetivos e não discriminatórios a estabelecer pela Bulgária e pela Roménia após aprovação pela Comissão.

2. Para efeitos da concessão dos pagamentos ao abrigo do regime de pagamento único por superfície, [...] no caso da Bulgária e da Roménia, são elegíveis todas as parcelas agrícolas correspondentes aos critérios definidos no n.º 1, bem como as parcelas agrícolas exploradas em talhadia de rotação curta.

[...]»

14 Como resulta do seu título, o Regulamento (CE) n.º 1122/2009 da Comissão, de 30 de novembro de 2009, que estabelece regras de execução do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho no que respeita à condicionalidade, à modulação e ao sistema integrado de gestão e de controlo, no âmbito dos regimes de apoio direto aos agricultores previstos no referido regulamento, bem como regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho no que respeita à condicionalidade no âmbito do regime de apoio previsto para o sector vitivinícola (JO L 316, p. 65), estabelece, designadamente, as regras de execução do Regulamento n.º 73/2009 no que respeita à condicionalidade, à modulação e ao sistema integrado de gestão e de controlo, no âmbito dos regimes de apoio direto aos agricultores previstos neste último regulamento.

15 O artigo 58.º do Regulamento n.º 1122/2009 enuncia as reduções e exclusões nos casos de sobredeclarações efetuadas no âmbito de pedidos de ajuda ao abrigo de regimes de ajuda «superfícies», que compreendem, designadamente, tal como resulta do seu artigo 2.º, n.º 12, o regime de pagamento único por superfície previsto no título V do Regulamento n.º 73/2009.

#### *Direito búlgaro*

16 A Lei relativa ao apoio aos proprietários de explorações agrícolas (Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli, DV n.º 58, de 22 de maio de 1998), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal, regula, nomeadamente, em conformidade com o seu artigo 1.º, n.ºs 1 e 6, «os apoios do Estado aos agricultores para a produção de produtos agrícolas [...], e as medidas compreendidas no plano nacional para o desenvolvimento da agricultura e das regiões agrícolas» assim como a «aplicação do regime de pagamento único por superfície nos termos da política agrícola comum da União Europeia».

17 Nos termos do artigo 32.º, n.º 1, da referida lei, os pedidos de ajuda devem ser apresentados aos serviços regionais do organismo pagador.

18 Nos termos do artigo 1.º do Decreto n.º 5/2009 relativo às modalidades de apresentação de pedidos ao abrigo dos regimes de ajuda «superfícies» (La Naredba n.º 5/2009 g. za usloviata i reda za podavane na zayavlenia po shemi i merki za podpomagane na plosht), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal:

«O presente decreto regula as modalidades de apresentação de pedidos de ajuda ao abrigo dos seguintes regimes e medidas da política agrícola comum:

1. Regime de pagamento único por superfície;

2. Regime dos pagamentos complementares nacionais;

[...]]»

- 19 Nos termos do artigo 128.º de Código de Processo Administrativo (Administrativnoprotsesualen kodeks, a seguir «APK»), são da competência dos tribunais administrativos todos os processos relativos a pedidos de adoção, alteração, anulação ou declaração da nulidade de um ato administrativo.
- 20 Nos termos do artigo 133.º, n.º 1, do APK:
- «Os processos são apreciados pelo Administrativen sad [(tribunal administrativo)] em cuja circunscrição se situa a sede da autoridade que adotou o ato administrativo impugnado [...]»
- 21 O artigo 135.º, n.º 3, do APK prevê que os conflitos de competência entre tribunais administrativos serão resolvidos pelo Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo).
- 22 O artigo 1.º da Lei relativa à propriedade e à exploração de terrenos agrícolas (Zakon za sobstvenostta i polzuvaneto na zemedelskite zemi, DV n.º 17, de 1 de março de 2001), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «ZSPZZ»), dispõe que esta lei regula a propriedade e a exploração dos terrenos agrícolas.
- 23 O n.º 19 das disposições transitórias e finais da lei relativa às alterações e aditamentos do APK dispõe:
- «1) Os atos administrativos individuais nos termos da [ZSPZZ] e do seu regulamento de execução, bem como as recusas de prática de tais atos — com exceção dos que tenham sido adotados pelo Ministro da Agricultura e da Alimentação —, podem ser impugnados no Rayonen sad (tribunal de primeira instância) do lugar da situação do terreno, nos termos do [APK].
- [...]]».

**Litígio no processo principal e questões prejudiciais**

- 24 A Agrokonsulting, cuja sede se situa em Burgas (Bulgária), está registada como agricultor. Em 11 de maio de 2010, apresentou um pedido de ajuda ao abrigo dos regimes, por um lado, de pagamento único por superfície e, por outro, de pagamentos nacionais complementares por hectare de terreno agrícola, e declarou, nomeadamente, que cultivava diversas espécies de cereais, legumes e frutas. Os terrenos agrícolas em causa estão situados no território da aldeia de Merdanya, na região de Veliko Tarnovo (Bulgária), a cerca de 250 km de Sófia.
- 25 Por carta de 2 de outubro de 2011, o Direktor indeferiu o pedido da Agrokonsulting com o fundamento de que as superfícies declaradas por esta última não cumpriam os requisitos do Regulamento n.º 1122/2009.
- 26 A Agrokonsulting interpôs recurso desta decisão no Administrativen sad — Burgas, alegando a ilegalidade das conclusões do Direktor, segundo as quais determinadas superfícies declaradas se situavam fora das superfícies físicas elegíveis para poderem beneficiar das ajudas. A argumentação desenvolvida neste contexto pela Agrokonsulting assentava essencialmente na alegada violação, pela decisão do Direktor, da legislação búlgara destinada a assegurar a transposição para o direito interno do direito da União relativo à política agrícola comum. A Agrokonsulting sustentava, por outro lado, que a referida disposição assenta numa aplicação errada do artigo 58.º do Regulamento n.º 1122/2009.

- 27 A decisão de reenvio especifica que a Agrokonsulting alegou também que o processo era da competência do Administrativen sad — Burgas uma vez que o pedido de ajuda tinha sido apresentado no Obshtinska sluzhba «Zemedelie» (Serviço municipal «agricultura») da Região de Burgas. No entender da Agrokonsulting, a observância do princípio da celeridade processual exige que o processo deva ser decidido pelo Administrativen sad — Burgas. A Agrokonsulting sustentou também, a este propósito, que a prossecução dos objetivos da política agrícola comum não se compadece com a lentidão processual.
- 28 O Administrativen sad — Burgas, por despacho de 16 de novembro de 2011, suscitou a existência de um conflito de competência, suspendeu a instância e remeteu os autos ao órgão jurisdicional de reenvio para que este se pronuncie sobre a sua competência. Na fundamentação do despacho referiu que, nos termos do artigo 133.º, n.º 1, do APK, o litígio deve ser apreciado pelo tribunal administrativo em cuja circunscrição judicial se situa a sede do Direktor, ou seja, o Administrativen sad Sofia-grad.
- 29 O órgão jurisdicional de reenvio entende, por seu turno, que o processo principal não é da sua competência e que há que submeter o conflito de competência ao Varhoven administrativen sad, nos termos do artigo 135.º, n.º 3, do APK. No entanto, considera adequado que seja submetido um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça tendo por objeto «a interpretação e o âmbito dos princípios da autonomia processual dos órgãos jurisdicionais nacionais, da efetividade e da equivalência, desenvolvidos pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, a propósito da aplicação de disposições processuais nacionais como o artigo 133.º do APK».
- 30 Com efeito, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, foi estabelecida uma prática administrativa na Bulgária segundo a qual os atos do organismo pagador relacionados com a política agrícola comum devem ser adotados pelo Direktor, sediado em Sófia, independentemente da questão de saber em que serviço regional o pedido foi apresentado e de saber onde estão localizadas as parcelas de terreno agrícola para as quais a ajuda foi pedida. O artigo 133.º, n.º 1, do APK obriga, por conseguinte, o Administrativen sad Sofia-grad a apreciar todos os recursos contra os atos do Direktor. Daqui resulta uma concentração do contencioso no órgão jurisdicional de reenvio de todos os litígios relativos ao apoio aos agricultores ao abrigo dos regimes e das medidas previstas no âmbito da política agrícola comum.
- 31 O órgão jurisdicional de reenvio entende que o processo que lhe foi submetido é complicado em virtude da distância das parcelas agrícolas afetadas pela decisão do Direktor de 2 de outubro de 2011. No entender do órgão jurisdicional de reenvio, a obtenção de provas, a elaboração de pareceres e as visitas de terrenos, que se situam muitas vezes a centenas de quilómetros de Sófia, podem sofrer atrasos e ser mais onerosas, o que dificulta a tutela jurisdicional efetiva dos agricultores, qualificados pelo referido órgão jurisdicional de «grupo social vulnerável».
- 32 O Administrativen sad Sofia-grad interroga-se sobre se o princípio da equivalência não se opõe a uma disposição processual nacional que faça depender a competência judicial em matéria de atos administrativos relacionados com direitos materiais decorrentes do direito da União exclusivamente da sede da autoridade administrativa que adotou o ato impugnado. A este propósito, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que a regra geral da competência territorial enunciada no artigo 133.º, n.º 1, do APK não tem em conta a localização dos terrenos agrícolas em causa, diferentemente da regra especial de competência territorial prevista no n.º 19 das disposições transitórias e finais da lei relativa às alterações e aditamentos do APK, no caso de atos adotados por força da ZSPZZ.

33 Nestas condições, o Administrativen sad Sofia-grad decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) O princípio da efetividade consagrado na jurisprudência do Tribunal [de Justiça] da União [Europeia] e o princípio da tutela jurisdicional efetiva consagrado no artigo 47.º da [Carta] devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma disposição processual nacional como o artigo 133.º, n.º 1, do [APK], que faz depender a competência judicial para apreciar litígios administrativos relativos à execução da política agrícola comum da [União] unicamente da sede da autoridade administrativa que [adotou] o ato administrativo impugnado, tendo em conta que essa disposição não considera o local onde os terrenos se situam nem o local da residência do [recorrente]?»
- 2) O princípio da equivalência consagrado na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma disposição processual nacional como o artigo 133.º, n.º 1, do [APK], que faz depender a competência judicial para apreciar litígios administrativos relativos à execução da política agrícola comum da [União] unicamente da sede da autoridade administrativa que [adotou] o ato administrativo impugnado, tendo em conta o [n.º 19 das disposições transitórias e finais da lei relativa às alterações e aditamentos do APK] (que diz respeito à determinação do tribunal competente para apreciar litígios internos de direito administrativo relativos a terrenos agrícolas)?»

#### Quanto às questões prejudiciais

- 34 Com as suas questões, que importa examinar conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o direito da União, em especial, os princípios da equivalência e da efetividade, bem como o artigo 47.º da Carta, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma disposição sobre a competência jurisdicional nacional, como a enunciada no artigo 133.º, n.º 1, do APK, que tem como consequência atribuir a um único órgão jurisdicional todo o contencioso relativo às decisões de uma autoridade nacional encarregada do pagamento de ajudas agrícolas ao abrigo da política agrícola comum.
- 35 Em conformidade com jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, não existindo regulamentação da União na matéria, cabe à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro, por força do princípio da autonomia processual, designar os órgãos jurisdicionais competentes e definir as modalidades processuais das ações destinadas a garantir a plena salvaguarda dos direitos conferidos aos cidadãos pelo direito da União, tendo, todavia, os Estados-Membros a responsabilidade de assegurar, em cada caso, a proteção efetiva desses direitos (v., neste sentido, acórdãos de 30 de setembro de 2003, Köbler, C-224/01, Colet., p. I-10239, n.º 47; de 15 de abril de 2008, Impact, C-268/06, Colet., p. I-2483, n.ºs 44 e 45; de 16 de julho de 2009, Mono Car Styling, C-12/08, Colet., p. I-6653, n.º 48; e de 18 de março de 2010, Alassini e o., C-317/08 a C-320/08, Colet., p. I-2213, n.º 47).
- 36 A este título, em conformidade com o princípio da cooperação leal atualmente consagrado no artigo 4.º, n.º 3, TUE, as modalidades processuais das ações destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos conferidos aos particulares pelo direito da União não devem ser menos favoráveis do que as que respeitam a ações similares de direito interno (princípio da equivalência) e não devem tornar impossível ou excessivamente difícil, na prática, o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União (princípio da efetividade) (v., designadamente, neste sentido, acórdãos de 16 de dezembro de 1976, Rewe-Zentralfinanz e Rewe-Zentral, 33/76, Colet., p. 813, n.º 5; de 14 de dezembro de 1995, Peterbroeck, C-312/93, Colet., p. I-4599, n.º 12; e de 15 de janeiro de 2013, Križan e o., C-416/10, n.º 85).

- 37 Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que as exigências decorrentes dos princípios da equivalência e da efetividade aplicam-se tanto no plano da designação dos órgãos jurisdicionais competentes para conhecer das ações baseadas nesse direito como no plano da definição das regras processuais que regem essas ações (v. acórdãos, já referidos, Impact, n.º 47, e Alassini e o., n.º 49).
- 38 O respeito das referidas exigências deve ser considerado tendo em conta o lugar que as normas em causa ocupam no conjunto do processo, a sua tramitação e as particularidades dessas normas perante as diversas instâncias nacionais (v., neste sentido, acórdãos Peterbroeck, já referido, n.º 14; de 1 de dezembro de 1998, Levez, C-326/96, Colet., p. I-7835, n.º 44; e de 29 de outubro de 2009, Pontin, C-63/08, Colet., p. I-10467, n.ºs 46, 47 e jurisprudência referida).
- 39 No que se refere, antes de mais, ao princípio da equivalência, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a observância deste princípio pressupõe que a regra nacional em causa seja aplicável indiferentemente aos recursos fundados nos direitos conferidos às pessoas pelo direito da União e aos fundados na violação do direito interno que tenham um objeto e uma causa semelhantes. Compete ao órgão jurisdicional nacional, que tem um conhecimento direto das modalidades processuais aplicáveis, verificar a semelhança dos recursos em causa, na perspetiva do seu objeto, da sua causa e dos seus elementos essenciais (v., neste sentido, acórdãos Pontin, já referido, n.º 45 e jurisprudência referida, e de 19 de julho de 2012, Littlewoods Retail e o., C-591/10, n.º 31).
- 40 Na decisão de reenvio, com vista a ilustrar as suas preocupações no que se refere ao princípio da equivalência, o *Administrativen sad Sofia-grad* estabelece uma comparação entre os litígios relacionados com a aplicação da política agrícola comum da União e os litígios de direito interno búlgaro relativos ao restabelecimento do direito de propriedade e de exploração de terrenos agrícolas. Com efeito, no que se refere a estes últimos litígios, o n.º 19 das disposições transitórias e finais da lei relativa às alterações e aditamentos do APK prevê que sejam submetidos ao *Rayonen sad* do lugar da situação do imóvel.
- 41 Todavia, resulta da decisão de reenvio que o artigo 133.º, n.º 1, do APK estabelece uma regra de competência jurisdicional nacional que se aplica de modo geral aos recursos interpostos contra atos administrativos, incluindo atos administrativos relativos a pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo do regime único por superfície previsto no Regulamento n.º 73/2009. Em contrapartida, o n.º 19 das disposições transitórias e finais da lei relativa às alterações e aditamentos do APK visa exclusivamente os recursos contra determinados atos adotados ao abrigo da ZSPZZ e do seu regulamento de execução. Resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que os atos administrativos adotados com base na ZSPZZ estão muito ligados a direitos reais sobre bens imóveis, compreendendo designadamente atos relativos à restituição de direitos de propriedade ou de uso sobre terrenos agrícolas, à indemnização dos proprietários, bem como às atividades de manutenção do cadastro dos terrenos agrícolas cuja propriedade foi restituída.
- 42 Nestas condições, atendendo à jurisprudência referida nos n.ºs 38 e 39 do presente acórdão, afigura-se, sem prejuízo de verificações a realizar — na medida do necessário — pelo órgão jurisdicional de reenvio, que as regras de competência como as que estão previstas, respetivamente, no artigo 133.º, n.º 1, do APK e no n.º 19 das disposições transitórias e finais da lei relativa às alterações e aditamentos do APK não são comparáveis para efeitos da aplicação do princípio da equivalência.
- 43 Em contrapartida, para efeitos da aplicação da jurisprudência referida no n.º 36 do presente acórdão, as ações destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos baseados em eventuais regimes de ajudas a favor de agricultores previstos pelo direito interno figuram claramente entre as ações que podem ser consideradas semelhantes às destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos conferidos aos particulares pelo direito da União.



- 44 Importa recordar, quanto a este aspeto, que o simples facto de, por força do artigo 132.º do Regulamento n.º 73/2009, a concessão de pagamentos diretos nacionais complementares estar sujeita à autorização da Comissão e ser enquadrada pelas modalidades previstas neste artigo não impede que se considere, para efeitos da aplicação do princípio da equivalência, que um regime de pagamentos diretos nacionais complementares é da competência da ordem jurídica interna do Estado-Membro em causa.
- 45 A este propósito, resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça no presente processo que, no âmbito enunciado no artigo 132.º do Regulamento n.º 73/2009, a República da Bulgária usou a possibilidade de acrescentar pagamentos diretos nacionais complementares aos pagamentos diretos previstos por este regulamento.
- 46 Quanto a este aspeto, o Direktor e o Governo búlgaro referiram na audiência no Tribunal de Justiça que os recursos relativos a estes últimos pagamentos estão também sujeitos à regra de competência territorial geral prevista no artigo 133.º, n.º 1, do APK.
- 47 Se essa afirmação se revelar exata, no termo das verificações a que o órgão jurisdicional de reenvio deve proceder quanto a este ponto, não se pode concluir que existe uma violação do princípio da equivalência que decorre das modalidades processuais respeitantes aos recursos relativos aos pagamentos diretos nacionais complementares.
- 48 No que respeita, em seguida, ao princípio da efetividade, importa recordar que, na perspetiva da análise exigida pela jurisprudência referida no n.º 38 do presente acórdão, a questão de saber se uma disposição processual nacional torna impossível na prática ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos aos cidadãos pela ordem jurídica da União deve ser apreciada tendo em conta, se necessário, os princípios subjacentes ao sistema jurisdicional nacional em causa, tais como a proteção dos direitos de defesa, o princípio da segurança jurídica e a economia processual (v., designadamente, neste sentido, acórdãos, já referidos, Peterbroeck, n.º 14, e Pontin, n.º 47).
- 49 No processo principal, incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio, quanto às preocupações referidas nos n.ºs 30 e 31 do presente acórdão, atender aos seguintes elementos.
- 50 Em primeiro lugar, há que apreciar se um agricultor que pretende impugnar um ato administrativo do Direktor que lhe diga respeito deve participar pessoalmente no processo judicial. A este propósito, resulta das observações submetidas ao Tribunal de Justiça que um particular numa posição como a da Agroconsulting não é obrigado a comparecer pessoalmente, mas pode fazer-se representar por advogado, pelo cônjuge, por um ascendente ou descendente em primeiro grau, por consultor ou empregado com formação jurídica. O Governo búlgaro acrescenta que o apoio judiciário é concedido quando é demonstrado que um particular não dispõe de meios suficientes para pagar os serviços de um advogado. Além disso, segundo esse governo, as despesas, incluindo os honorários do advogado, são concedidos à parte vencedora, se assim tiver sido pedido. As despesas serão também concedidas à parte recorrente quando for posto termo ao processo na sequência da revogação do ato administrativo impugnado. Por outro lado, segundo o Direktor, no âmbito dos recursos contra atos que lhe são imputados, a afirmação de um recorrente segundo a qual o ato impugnado é ilegal basta para fazer recair sobre a Administração o ónus da prova da legalidade desse ato. Na medida do necessário, compete ao órgão jurisdicional de reenvio, que, diferentemente do Tribunal de Justiça no âmbito do artigo 267.º TFUE, é competente para interpretar o direito búlgaro, verificar estes aspetos.
- 51 Em segundo lugar, é verdade que resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que, no âmbito dos recursos interpostos pelos agricultores contra atos administrativos adotados pelo fundo nacional «agricultura», a prova geralmente privilegiada é a peritagem. Nesse âmbito, o papel do perito designado pelo tribunal competente consiste em tomar conhecimento das provas pertinentes, e em seguida apresentar as suas conclusões a partir das questões que lhe foram submetidas.

- 52 Todavia, em matéria de recursos contra reduções ou recusas de ajudas a título do regime de pagamento único por superfície, não parece que o processo seja dificultado pela distância das parcelas agrícolas em causa do órgão nacional competente.
- 53 Com efeito, por um lado, no âmbito dos recursos interpostos, à semelhança do que está na origem do processo principal, com vista a contestar as conclusões segundo as quais certas parcelas declaradas se situam fora das parcelas físicas elegíveis para beneficiarem dessa ajuda, resulta designadamente dos artigos 16.º, n.º 1, 17.º e 18.º do Regulamento n.º 73/2009 que há geralmente, ou mesmo sempre, possibilidade de tomar conhecimento das ortoimagens e dos dados do sistema integrado de gestão e de controlo previsto no artigo 14.º desse regulamento.
- 54 Por outro lado, na medida em que se trata da verificação da utilização feita, durante o ano abrangido por um pedido, de determinadas parcelas agrícolas, resulta dos artigos 17.º e 20.º, n.º 2, do Regulamento n.º 73/2009 que os Estados-Membros podem recorrer a técnicas de teledeteção ou a um sistema global de navegação por satélite para a realização dos controlos *in loco*. Além disso, como resulta dos artigos 19.º, 29.º e 122.º deste regulamento, normalmente, um processo contencioso relativo à recusa ou à redução de ajudas a título do regime de pagamento único por superfície apenas decorre depois do ano relativo ao pedido de ajuda em causa. Nessa situação, a inspeção das parcelas agrícolas através de uma visita dos terrenos não terá grande utilidade para verificar a utilização precisa que foi feita dessas parcelas no decurso do ano anterior. Assim, o artigo 16.º, n.º 1, do referido regulamento prevê, designadamente, que a base de dados que faz parte do sistema integrado de gestão e de controlo deve permitir a consulta direta e imediata dos dados relativos aos últimos quatro anos.
- 55 Em terceiro lugar, quer o Direktor quer o Governo búlgaro alegaram no Tribunal de Justiça que o Administrativen sad Sofia-grad decide normalmente dos recursos de atos adotados pelo Direktor no âmbito da política agrícola comum no prazo de seis a oito meses. Em princípio, tal duração média, que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio confirmar, não parece exagerada no contexto do regime de pagamento único por superfície.
- 56 Em quarto lugar, não é de excluir, a este respeito, que a concentração do contencioso permite ao órgão jurisdicional de reenvio decidir sobre as questões relativas às ajudas agrícolas adquirindo deste modo uma particular competência e limitando, assim, a duração média dos processos. Além disso, como o Governo alemão, em especial, salientou, uma jurisdição centralizada, especializada em matéria de ajudas agrícolas, parece de molde a assegurar uma prática uniforme sobre todo o território nacional, contribuindo assim para a segurança jurídica.
- 57 Na verdade, em conformidade com o princípio da autonomia processual, é permitido à República da Bulgária, sem prejuízo da observância dos princípios da equivalência e da efetividade, adotar uma regra de competência jurisdicional diferente da regra que decorre do artigo 133.º, n.º 1, do APK. Daí não se infere, no entanto, que tal disposição, pela simples circunstância de que tem como resultado que um recurso de um ato administrativo seja apreciado pelo tribunal administrativo em cuja circunscrição se situa a sede do órgão que adotou este ato, viole o princípio da efetividade.
- 58 À luz do exposto, afigura-se que existem considerações ligadas, em especial, à economia do processo que militam a favor de uma conclusão segundo a qual a aplicação de uma regra de competência jurisdicional nacional, como a enunciada no artigo 133.º, n.º 1, do APK, que tem como consequência concentrar o contencioso relativo às decisões de uma autoridade nacional encarregada do pagamento de ajudas agrícolas a título da aplicação da política agrícola comum numa única jurisdição, não viola o princípio da efetividade. Compete, no entanto, ao órgão jurisdicional de reenvio, que, diferentemente do Tribunal de Justiça no âmbito do artigo 267.º TFUE, é competente para apreciar os factos do litígio no processo principal e para interpretar o direito búlgaro, verificar se assim é neste litígio.

- 59 No que respeita, por último, ao artigo 47.º da Carta, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que esta disposição constitui uma reafirmação do princípio da proteção jurisdicional efetiva, como princípio geral do direito da União que decorre das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros e que foi consagrado pelos artigos 6.º e 13.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950 (v., neste sentido, designadamente, acórdãos de 15 de maio de 1986, Johnston, 222/84, Colet., p. 1651, n.º 18; de 13 de março de 2007, Unibet, C-432/05, Colet., p. I-2271, n.º 37; e de 28 de fevereiro de 2013, Arango Jaramillo e o./BEI, C-334/12 RX-II, n.º 40).
- 60 No caso em apreço, basta salientar a este propósito que, tendo em conta, designadamente, as considerações expressas nos n.ºs 50 a 58 do presente acórdão e à luz das informações de que o Tribunal de Justiça dispõe no presente processo, não se afigura que um particular numa posição como a da Agrokonsulting esteja privado de um recurso efetivo perante um órgão jurisdicional com vista a defender direitos resultantes do direito da União.
- 61 À luz do exposto, há que responder às questões submetidas que o direito da União, em especial os princípios da equivalência e da efetividade e o artigo 47.º da Carta, não se opõe a uma regra de competência jurisdicional nacional, como a enunciada no artigo 133.º, n.º 1, do APK, que tem como consequência confiar a uma única jurisdição todo o contencioso relativo às decisões de uma autoridade nacional encarregada do pagamento de ajudas agrícolas ao abrigo da aplicação da política agrícola comum da União, desde que as ações destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos conferidos aos particulares pelo direito da União não sejam exercidas em condições menos favoráveis do que as previstas para as ações destinadas a proteger os direitos que resultam de eventuais regimes de ajudas a favor dos agricultores previstos pelo direito interno, e que essa regra de competência não cause aos particulares inconvenientes processuais, em termos, designadamente, de duração do processo, de modo a tornar excessivamente difícil o exercício dos direitos resultantes do direito da União, o que compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

### **Quanto às despesas**

- 62 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 (Terceira Secção) declara:

**O direito da União, em especial os princípios da equivalência e da efetividade e o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, não se opõe a uma regra de competência jurisdicional nacional, como a enunciada no artigo 133.º, n.º 1, do Código de Processo Administrativo (Administrativnoprotsesualen kodeks), que tem como consequência confiar a uma única jurisdição todo o contencioso relativo às decisões de uma autoridade nacional encarregada do pagamento de ajudas agrícolas ao abrigo da aplicação da política agrícola comum da União Europeia, desde que as ações destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos conferidos aos particulares pelo direito da União não sejam exercidas em condições menos favoráveis do que as previstas para as ações destinadas a proteger os direitos que resultam de eventuais regimes de ajudas a favor dos agricultores previstos pelo direito interno, e que essa regra de competência não cause aos particulares inconvenientes processuais, em termos, designadamente, de duração do processo, de modo a tornar excessivamente difícil o exercício dos direitos resultantes do direito da União, o que compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.**

Assinaturas