CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL SIEGBERT ALBER

apresentadas em 10 de Fevereiro de 2000 *

I — Introdução

1. O presente processo de decisão prejudicial incide, em substância, sobre as seguintes questões: por um lado, há que examinar se os dados — protegidos — relativos às culturas arvenses praticadas no decurso dos anos precedentes pelo anterior agricultor de uma exploração agrícola podem ser comunicados pelo Ministério da Agricultura ao novo agricultor, tratando-se de dados de que o novo agricultor tem necessidade para poder adequadamente pedir pagamentos compensatórios relacionados com a retirada de terras. Por outro lado, coloca-se a questão de saber se as autoridades competentes podem aplicar sanções ao requerente que prestou falsas declarações no pedido de ajudas, quando as declarações foram falsas por o requerente não ter obtido informações das autoridades. Finalmente, trata-se de saber se tais sanções podem, por seu lado, basear-se em dados cuja divulgação foi recusada.

II — Quadro jurídico

1. *Direito comunitário*

a) Regulamento (CEE) n.º 1765/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992, que institui um sistema de apoio aos produtores de determinadas culturas arvenses [1]

2. Este regulamento instituiu um novo sistema de apoio para garantir um melhor equilíbrio do mercado. No que respeita ao equilíbrio do mercado, indica-se no preâmbulo do regulamento que:

«a melhor forma de alcançar este objectivo consiste em aproximar os preços comunitários de certas culturas arvenses dos preços do mercado mundial e em compensar as perdas de rendimento provocadas pela redução dos preços institucionais através de pagamentos compensatórios aos produtores que semeiam esses produtos; que, por esse motivo, a área elegível deve ser restringida à superfície ocupada com culturas

* Língua original: alemão.

1 — JO L 181, p. 12.

arvenses ou financiada por fundos públicos para a retirada de terras da produção no passado...».

...

3. As culturas arvenses são as que constam da lista do anexo I, segundo o artigo 1.° do regulamento.

5. O pagamento compensatório será concedido no âmbito de:

a) um 'regime geral' aberto a todos os produtores

4. O artigo 2.° tem a seguinte redacção:

ou

«...

b) um 'regime simplificado' aberto aos pequenos produtores.

2. O pagamento compensatório será fixado por hectare e diferenciado a nível regional. O pagamento compensatório será concedido relativamente à superfície ocupada com culturas arvenses ou consagrada à retirada de terras, em conformidade com o artigo 7.° do presente regulamento, e que não exceda uma superfície de base regional. Esta é definida como o número médio de hectares...

Os produtores que requeiram o pagamento compensatório no âmbito do regime geral serão sujeitos à obrigação de retirar do cultivo parte das terras da sua exploração e receberão uma compensação por esta obrigação.

3. Em vez de um sistema de superfícies de base regional, um Estado-Membro pode aplicar um sistema de superfície de base individual...

...»

5. O artigo 7.° dispõe:

«1. A exigência de retirada de terras relativamente a cada produtor que requeira o pagamento compensatório no âmbito do regime geral é fixada:

...

— no caso de uma superfície de base individual, como uma redução percentual da sua efectiva superfície de base.

...

A terra retirada da produção será sujeita a rotação...»

Na época em causa, a terra que devia ser retirada da produção correspondia a 10% da superfície.

b) Regulamento (CEE) n.° 3508/92 do Conselho, de 27 de Novembro de 1992, que estabelece um regime integrado de gestão e de controlo relativo a determinados regimes de ajudas comunitários [2]

6. Como refere o preâmbulo deste regulamento, antes da sua adopção, devido «às estruturas heterogéneas dos diferentes regimes de ajuda, a sua gestão e o seu controlo pelos Estados-Membros [eram] efectuados segundo regras próprias a cada um desses regimes; que, todavia, no âmbito da reforma da política agrícola comum e da reorientação das medidas de mercado existentes, a Comunidade recorre, em larga medida, a ajudas directas ao produtor, tanto no sector da produção vegetal como no da produção animal; considerando que, com o objectivo de adaptar os mecanismos de gestão e de controlo à nova situação e de reforçar a sua eficácia e a sua rentabilidade, é necessário criar um novo sistema integrado de gestão e de controlo...». Resulta além disso do preâmbulo que este novo sistema deve ainda contribuir para evitar e punir as irregularidades. O sistema integrado de gestão e de controlo prevê essencialmente que os Estados-Membros instituam bases de dados informatizadas e registem os dados provenientes dos pedidos de ajudas.

2 — JO L 355, p. 1.

Os artigos pertinentes no caso vertente têm a seguinte redacção:

7. Artigo 2.º

«O sistema integrado inclui os seguintes elementos:

a) uma base de dados informatizada;

b) um sistema alfanumérico de identificação das parcelas agrícolas;

...

d) pedidos de ajuda;

e) um sistema integrado de controlo.»

8. Artigo 3.º

«1. Na base de dados informatizada serão registados, em relação a cada exploração agrícola, os dados constantes dos pedidos de ajuda. Esta base de dados deve nomeadamente permitir a consulta directa e imediata, junto da autoridade competente do Estado-Membro, dos dados relativos, pelo menos, aos três últimos anos civis e/ou campanhas consecutivas.

...»

9. No que respeita à protecção dos dados, refere-se no artigo 9.º:

«Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para garantirem a protecção dos dados recolhidos» [3].

c) Regulamento (CEE) n.º 3887/92 da Comissão, de 23 de Dezembro de 1992, que estabelece as normas de execução do sistema integrado de gestão e de controlo relativo a determinados regimes de ajudas comunitárias [4]

10. Segundo o preâmbulo, estas modalidades de aplicação foram também adoptadas

3 — As disposições nacionais aplicáveis ao caso vertente resultam do Data Protection Act de 1984.

4 — JO L 391, p. 36.

para prevenir e punir as irregularidades e as fraudes. A este respeito, o artigo 9.° prevê sanções escalonadas segundo a gravidade das irregularidades.

O artigo 9.° tem a seguinte redacção:

«...

2. Sempre que se verificar que a área declarada num pedido de ajudas 'superfícies' excede a área determinada... a área efectivamente determinada será diminuída:

— do dobro do excedente verificado, no caso de este ser superior a 2%... e inferior ou igual a 10% da área determinada,

— de 30%, no caso de o excedente verificado ser superior a 10% e inferior ou igual a 20% da área determinada.

No caso de o excedente verificado ser superior a 20% da superfície determinada, não será concedida qualquer ajuda ligada à superfície.

Todavia, se se tratar de uma falsa declaração feita deliberadamente ou por negligência grave, o agricultor em causa será excluído do benefício:

— do regime de ajuda em causa a título do ano civil em questão

e

— em caso de uma falsa declaração feita deliberadamente, de qualquer regime de ajuda... a título do ano civil seguinte...

As diminuições acima referidas não serão aplicadas se, relativamente à determinação da área, o agricultor provar que se baseou correctamente em informações reconhecidas pela autoridade competente.

...»

2. *O processo administrativo nacional*

11. No que respeita ao desenrolar do processo nacional de pedido de ajudas, o órgão jurisdicional de reenvio refere o seguinte.

«No Reino Unido, os pedidos de pagamentos por superfície arável devem ser apresentados num formulário SIGC [5] que consiste em duas partes: um formulário de base (BaseForm) e um impresso com dados sobre as terras (Field Data Printout). O impresso com dados sobre as terras enuncia e regista cada uma das terras do requerente separadamente: relativamente a cada terra o agricultor deve declarar qual a cultura com que está ocupada ou se a terra foi retirada. O requerido envia todos os anos para todos os requerentes de pagamentos por superfície arável que continuam a ocupar a mesma terra um impresso informatizado do qual constam os dados fornecidos por aqueles no pedido do ano anterior. Desta forma, o agricultor apenas necessita de fazer as alterações necessárias para completar o pedido para o sistema integrado de controlo e gestão.

Os formulários de base do Reino Unido utilizados pelo requerido exigem que o requerente declare que a informação neles contida é exacta e que 'podem ser confiados pelos departamentos agrícolas competentes a agentes devidamente autorizados para efeitos de verificar a sua exactidão, avaliar o(s) regime(s) abrangido(s) pelo requerimento ou prestar assistência nas mais amplas áreas e actividade do âmbito dos departamentos agrícolas competentes'.

Na sequência do seu requerimento no formulário de base do Reino Unido, o agricultor recebe no primeiro ano em que cultiva uma parcela de terra específica um impresso em branco com dados sobre as terras e aguarda-se que obtenha as informações de outras fontes, para além do Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação [6], que deveriam ter sido incluídas no impresso. No caso de um agricultor estar em condições de comprovar perante o requerido que se verificam circunstâncias excepcionais e que o agricultor esgotou todos os meios convencionais para obter as informações que normalmente devem constar do impresso com dados sobre as terras, o requerido pode fornecer ao agricultor algumas das informações a incluir no impresso.»

III — Matéria de facto

12. Os recorrentes no processo principal, o Sr. e a Sr.ª Fisher (a seguir «os recorrentes»), exploram três explorações agrícolas. Até 1995, duas dessas explorações, que são pertença da sociedade Flint Co. Ltd (a seguir «Flint»), tinham estado arrendadas ao Sr. Nicholson. Em 1994, este foi objecto de um processo de falência, tendo o contrato de arrendamento sido rescindido. A Flint só retomou a posse das explorações em fins de Outubro de 1995.

5 — Formulário do sistema integrado de gestão e controlo.

6 — A seguir «recorrido».

13. No Verão de 1995, isto é, antes da restituição das explorações, representantes da Flint solicitaram ao Sr. Fisher que inspeccionasse as culturas das duas explorações e que visse o que podia ser colhido. A inspecção foi efectuada pelo Sr. Fisher, que foi acompanhado por um perito agrónomo.

14. Após a Flint ter retomado posse das explorações, em fins de Outubro de 1995, os recorrentes começaram a explorá-las. Pretendiam deixar em pousio determinadas parcelas e solicitar ajudas por esta retirada de terras.

15. Nem o Sr. Nicholson nem ninguém actuando por sua conta forneceram aos recorrentes informações relativas à anterior exploração. No início de Novembro de 1995, os recorrentes pediram consequentemente ao recorrido que lhes fornecesse tais informações, com o fundamento de que não tinham podido obtê-las por qualquer outro modo. Solicitaram, em especial, informações relativas às zonas elegíveis para os pagamentos compensatórios pela retirada de terras, bem como os impressos dos anos precedentes com os dados relativos às parcelas. Invocando a lei de 1984 sobre a protecção dos dados (Data Protection Act), a autoridade competente recusou, por carta de 7 de Novembro de 1995, fornecer-lhes as informações solicitadas. Precisou, a este respeito, que «Se, por motivos excepcionais, se encontrarem na impossibilidade de obter as informações necessárias junto das fontes que foram sugeridas, podemos considerar a hipótese de divulgar determinadas informações de base relativas às terras.»

16. Por carta de 21 de Novembro de 1995, a autoridade competente admitiu que os recorrentes tinham esgotado todos os meios normais para obter as informações solicitadas e forneceu-lhes os dados de base relativos às superfícies das duas explorações, bem como as informações sobre quais as terras que tinham sido retiradas nos anos antecedentes. Nenhuma informação foi no entanto divulgada quanto às culturas que tinham sido praticadas nas diferentes parcelas de acordo com os impressos dos anos precedentes sobre os dados relativos às parcelas.

17. Quando estas informações chegaram aos recorrentes, estes já tinham decidido semear uma parte das terras, devendo o resto ser semeado na Primavera seguinte.

18. Em 3 de Maio de 1996, os recorrentes entregaram à autoridade competente um pedido de pagamentos compensatórios pela retirada de terras. Em 26 de Novembro de 1996, foram informados de que, no quadro do exame do seu pedido, fora descoberto que duas parcelas não eram elegíveis para os pagamentos pela retirada de terras em razão das culturas que nelas tinham sido praticadas, de modo que havia que recusar tais pagamentos.

19. De acordo com o artigo 9.º do Regulamento n.º 3887/92, foram seguidamente

aplicadas aos recorrentes sanções pelo facto de terem retirado terras que não eram elegíveis.

20. Os recorrentes interpuseram recurso da decisão que lhes aplicou as sanções. Este recurso foi rejeitado, pelo que eles deram entrada na High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, a um processo de controlo jurisdicional com o fim de obterem um despacho de *certiorari* anulatório da decisão da autoridade competente relativa às sanções e uma indemnização. No quadro deste processo, os recorrentes sustentaram que o erro cometido ao retirarem terras não elegíveis só sucedera por causa da recusa da autoridade competente de lhes fornecer as informações relativas às culturas anteriormente praticadas nas terras que tinham sido retiradas. Consideraram, além disso, que a autoridade competente não podia utilizar contra eles informações que lhes tinha recusado.

21. O recorrido objectou que não podia fornecer as informações sobre as culturas praticadas, uma vez que agir desse modo teria constituído uma violação das suas obrigações para com o Sr. Nicholson e um liquidatário. Tinha, no entanto, a obrigação de utilizar essas informações com o fim de verificar se as terras que os recorrentes tinham retirado eram elegíveis.

22. No quadro do processo principal, o recorrido sustentou ainda, o que foi admitido pelo juiz de reenvio, que os recorrentes teriam podido averiguar se as terras retiradas eram elegíveis para o pousio se tivessem utilizado as informações que a sua própria inspecção do Verão de 1995 lhes tinha permitido recolher, bem como as informações que lhes tinham sido fornecidas pela autoridade competente, em Novembro de 1995. O juiz considerou no entanto que, se as informações suplementares solicitadas pelos recorrentes lhes tivessem sido fornecidas antes das sementeiras que fizeram na Primavera de 1996, eles teriam escolhido retirar apenas terras elegíveis, e que a circunstância de o não terem feito era directamente imputável ao facto de as informações suplementares que tinham pedido não lhes terem sido prestadas.

23. Para poder decidir a questão de saber em que medida estava a autoridade competente obrigada a transmitir aos recorrentes as informações solicitadas e se podiam ser-lhes aplicadas sanções apesar da recusa de prestar informações, o órgão jurisdicional de reenvio formulou três questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça.

IV — As questões prejudiciais

«1) i) Os artigos 3.°, n.° 1, e 9.° do Regulamento (CEE) 3508/92, conjugados com os princípios gerais de direito comunitário, permitem que as informações contidas numa base de dados informatizada estabelecida nos termos do artigo 2.°, relativas a dados fornecidos por ou em representação de um ante-

rior requerente de pagamentos compensatórios por superfície arvense ('Arable Area Payments'), sejam reveladas a terceiros?

ii) Se a resposta à questão 1) i) for afirmativa, a revelação que a autoridade competente é legalmente solicitada a fazer é limitada, no que se refere às pessoas a quem pode ser feita:

a) a pessoas autorizadas pelo anterior requerente no formulário de base do Reino Unido ('UK Base Form'); e/ou

b) a pessoas que solicitam as informações em ligação com os seus pedidos de ajudas à agricultura relativamente às mesmas terras que as do anterior requerente, mesmo que o anterior requerente recuse revelar as informações;

e, no que se refere às informações a ser reveladas:

c) às informações que não constituam informações confidenciais do ponto de vista comercial; e/ou

d) às informações que é necessário revelar para assegurar que a pessoa que as requer possa, agindo razoavelmente, evitar incorrer em penalidades ligadas ao seu próprio pedido de ajuda à agricultura?.

2) Se a resposta à questão 1) i) for afirmativa e as autoridades competentes tiverem ilegalmente recusado revelar as informações pedidas em circunstâncias em que se a pessoa as recebesse teria procedido apenas à retirada de terras elegíveis, a imposição de penalidades nos termos do artigo 9.° do Regulamento (CEE) 3887/92 torna-se ilegal por esta simples razão?

3) Quer a recusa das autoridades competentes em revelar as informações a que se refere a questão 1) a) supra seja legal ou ilegal, as mesmas autoridades estão autorizadas a usar contra uma pessoa as informações que, apesar de lhes terem sido requeridas, recusaram fornecer à mesma pessoa?»

V — Argumentos das partes

24. No que respeita à primeira questão, os recorrentes sustentam que o artigo 3.° do Regulamento n.° 3508/92 deve ser «interpretado» no sentido de «obrigar» os Estados-Membros a garantir que os dados registados na base de dados informatizada possam ser consultados após pedido dirigido à autoridade competente. Segundo eles, esta interpretação é compatível com o principal objectivo do regulamento, com a prevenção das fraudes, as finalidades da política agrícola comum e os princípios gerais de direito comunitário, como os princípios da transparência, da não-discriminação, da protecção da confiança legítima e do respeito dos direitos da defesa.

25. Na opinião dos recorrentes, os limites da obrigação de comunicar os dados não constam do artigo 9.° (protecção dos dados) do Regulamento n.° 3508/92 e só podem ser invocados, na falta de disposições expressas, no quadro de uma decisão devidamente fundamentada e baseada numa ponderação dos interesses em causa. Neste contexto, é ainda necessário respeitar o princípio da proporcionalidade, de modo que só a medida necessária à salvaguarda dos interesses em presença deve ser adoptada. Dado, no entanto, que tais motivos não foram invocados no caso vertente, a recusa inicial de comunicar os dados não se justificou.

26. No que se refere à segunda questão, os recorrentes argumentam que, na medida em que a autoridade competente não comunicou os dados solicitados, contrariamente ao estabelecido no Regulamento n.° 3508/92 e, portanto, «ilegalmente», ela não podia aplicar sanções baseadas nesses dados, por força do Regulamento n.° 3887/92. Além disso, ou a título subsidiário, foi sustentado que as sanções eram desprovidas de uma base legal clara e unívoca. Finalmente, a autoridade competente abusou dos seus poderes e/ou não respeitou a confiança legítima dos recorrentes e/ou aplicou-lhes sanções desproporcionadas. De qualquer modo, uma autoridade não pode basear-se no seu próprio comportamento «ilegal» para justificar as sanções. Dado que os recorrentes tinham solicitado a comunicação de certos dados e que estes lhes tinham sido recusados, não é possível aplicar-lhes uma sanção igual à que seria aplicável em caso de negligência ou de erro involuntário.

27. No que respeita à terceira questão, os recorrentes afirmam que a recusa de divulgar os dados é contrária aos objectivos do Regulamento n.° 3887/92 e/ou aos princípios gerais do direito, em particular aos da transparência, do respeito dos direitos da defesa e da protecção da confiança legítima, pelo que é «ilegal». De qualquer modo, a autoridade competente não pode basear as sanções aplicadas em informações que não foram comunicadas aos recorrentes, apesar de um seu pedido específico nesse sentido. Se os dados solicitados tivessem sido comunicados aos recorrentes, o formulário de pedido não teria contido falsas declarações.

28. Na opinião do Governo do Reino Unido, o artigo 3.° (base de dados informatizada) deve ser conjugado com o artigo 9.° (protecção dos dados) do Regulamento n.° 3508/92. Uma vez que o artigo 9.° exige a protecção dos dados recolhidos, o artigo 3.° não pode significar que se possa aceder livremente aos dados. Sendo a base de dados constituída com um fim de administração e controlo, só para este fim pode ser interrogada pelas autoridades competentes para a administração do sistema integrado. Esta interpretação do artigo 3.° é corroborada pelo sexto considerando do Regulamento, nos termos do qual a base de dados informatizada foi criada de modo a permitir, *designadamente, controlos cruzados*[7]. O artigo 3.° destina-se a permitir às autoridades gerir correctamente o sistema integrado e não a fornecer informações aos produtores. A protecção dos dados imposta pelo artigo 9.° está ligada com a confidencialidade dos dados que são protegidos por força do artigo 8.° da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (respeito da vida privada). As informações fornecidas pelos requerentes são, em geral, dados comercialmente sensíveis que são fornecidos a título confidencial às autoridades. Daqui resulta que a possibilidade de invocar dados confidenciais é limitada pelo artigo 9.°

29. Segundo o Governo do Reino Unido, o alcance da protecção dos dados não resulta do artigo 9.°, que não contém precisões a este respeito, mas do direito em vigor em cada Estado-Membro, no respeito pelo espírito e pela finalidade do sistema integrado.

30. Em consequência, o Governo do Reino Unido parte do princípio de que os dados recolhidos são em regra confidenciais, dado que os requerentes devem ter a garantia de que tais dados são recolhidos exclusivamente para fins administrativos e que não são em princípio comunicados a terceiros. Este princípio só pode ser derrogado com o acordo do interessado ou se o interesse público o exigir. Segundo o Reino Unido, não nos encontramos em presença de qualquer destas duas hipóteses. Não tendo o Sr. Nicholson dado o seu consentimento à divulgação, a autoridade competente não se considerou autorizada a dar plena satisfação ao pedido dos requerentes. No entanto, foi-lhes comunicado um mínimo razoável de informações relativas à superfície das terras, para lhes evitar sanções. A ponderação dos interesses em causa — protecção dos direitos fundamentais e das liberdades fundamentais, por um lado, e necessidade de dispor dos dados para pedir os pagamentos compensatórios, por outro — levou a que só fossem divulgados esses dados de base.

31. Segundo o Governo do Reino Unido, a segunda questão do órgão jurisdicional de reenvio é, portanto, destituída de objecto; se, no entanto, se lhe devesse responder, seria necessário ter em conta o facto de, por força do artigo 9.°, n.° 2, do Regulamento n.° 3887/92, deverem ser aplicadas sanções mesmo que o requerente não possa ser acusado de qualquer infracção. Destinando-se o sistema integrado a prevenir as

7 — Termos sublinhados pelo Governo do Reino Unido, nas suas observações.

fraudes, qualquer dado inexacto no formulário de pedido deve ser punido.

32. Em consequência, o Governo do Reino Unido considera que se deve responder à terceira questão no sentido de que as sanções podem ser fundadas em dados de que o requerente não tinha conhecimento. A autoridade competente não tem qualquer poder de apreciação no que respeita às sanções, estando obrigada a punir os dados inexactos a título de falsas declarações.

33. A Comissão considera que o direito comunitário não se opõe, no caso vertente, à comunicação dos dados aos requerentes. Parte da ideia de que os requerentes só teriam retirado terras elegíveis se as autoridades competentes lhes tivessem comunicado os dados solicitados. Avança três argumentos em apoio da divulgação dos dados aos requerentes.

34. Em primeiro lugar, a autoridade competente transmitiu as informações aos requerentes no quadro da fundamentação das sanções, uma vez que isto era necessário para respeitar os direitos da defesa. É portanto difícil sustentar que elas não podiam ter sido comunicadas mais cedo.

35. Em segundo lugar, o artigo 3.° do Regulamento n.° 3508/92 não se opõe à divulgação. De acordo com a sua redacção, estes dados devem poder ser consultados de um modo directo e imediato *junto da*[8] autoridade competente. Isto implica a possibilidade de acesso aos dados por outras pessoas que não a própria autoridade ou o seu pessoal. O artigo 9.° só de modo geral enuncia o princípio da protecção dos dados, sem precisões concretas. A divulgação dos dados só pode ser recusada se interesses superiores do interessado a ela se opuserem.

36. Em terceiro lugar, face aos interesses em presença no caso vertente, a ponderação vai no sentido da divulgação. O Regulamento n.° 3508/92 não contém qualquer indicação quanto ao modo de avaliar os interesses em presença. A Directiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados[9] — que, no entanto, ainda não era aplicável no caso vertente — é mais explícita. Por força do artigo 7.° desta directiva, os dados podem ser comunicados a terceiros se isso servir interesses legítimos e se os interesses ou os

8 — Termos postos em evidência pela Comissão, nas suas observações.

9 — JO L 281, p. 31.

direitos do interessado a isso se não opuserem [10].

37. Os recorrentes precisavam de informações para poder solicitar pagamentos compensatórios a título do Regulamento n.º 1765/92 e para evitar que lhes fossem aplicadas sanções. Os dados em causa no processo principal já não diziam respeito à situação jurídica do Sr. Nicholson, de modo que os seus interesses não podiam prevalecer. A divulgação dos dados, em contrapartida, teria podido permitir aos recorrentes exercer os seus direitos, sem que isso causasse prejuízo ao Sr. Nicholson. A obrigação de divulgar informações existe frequentemente noutros domínios jurídicos, como o dos seguros, o do direito dos títulos de crédito e o do direito do trabalho. Nestes exemplos, trata-se de informações relativas a obrigações e responsabilidades dos particulares. O presente processo incide também sobre questões de responsabilidade (sanções) e obrigações (de retirar terras elegíveis). De qualquer modo, os dados teriam podido ser transmitidos aos requerentes sob a forma da identificação alfanumérica [11] prevista no artigo 4.º do Regulamento n.º 3508/92, de modo que ficaria excluída uma utilização abusiva por terceiros, uma vez que estes não poderiam relacionar as informações assim fornecidas com o anterior locatário (o Sr. Nicholson).

38. No que respeita às segunda e terceira questões do órgão jurisdicional de reenvio, a Comissão sustenta que não podia ser aplicada qualquer sanção com base em informações de que os requerentes não tinham conhecimento, apesar do seu pedido para esse efeito. Na verdade, isso acarretaria violação dos direitos da defesa dos requerentes, os quais não teriam tido acesso aos dados que justificavam as sanções. Se bem que se coloque, no caso vertente, a questão de saber que informações podiam ser comunicadas com o fim de evitar as sanções, era necessário ter em conta o direito a serem ouvidos e os direitos da defesa dos requerentes. De um ponto de vista de economia da administração, teria também sido útil que os requerentes tivessem conhecimento dos dados mais cedo, para evitar o processo administrativo relativo às sanções, que é caro. Sendo a imposição de sanções directamente imputável à recusa da autoridade competente de divulgar os dados, os requerentes não podem sofrer as respectivas consequências. Tendo a autoridade competente agido já ilegalmente, ao recusar comunicar os dados, não pode basear-se neles para aplicar as sanções.

10 — O artigo 7.º da Directiva 95/46 está assim redigido:
«Os Estados-Membros estabelecerão que o tratamento de dados pessoais só poderá ser efectuado se:
a) a pessoa em causa tiver dado de forma inequívoca o seu consentimento;
ou
...
f) o tratamento for necessário para prosseguir interesses legítimos do responsável pelo tratamento ou do terceiro ou terceiros a quem os dados sejam comunicados, desde que não prevaleçam os interesses ou os direitos e liberdades fundamentais da pessoa em causa...»

11 — Alfanumérico significa: codificado em números decimais e em letras.
O artigo 4.º, citado pela Comissão, está assim redigido:
«O sistema alfanumérico de identificação das parcelas agrícolas é constituído com base em planos e documentos cadastrais, em outras referências cartográficas, ou com base em fotografias aéreas ou imagens espaciais ou noutras referências justificativas equivalentes ou com base em vários destes elementos.»

VI — Apreciação

1. *Quanto à primeira questão*

39. Pela sua primeira questão — que deve ser examinada em conjunto com as sub-questões —, o órgão jurisdicional de reenvio pretende, em substância, ser esclarecido sobre a questão de saber se os produtores de culturas arvenses têm direito, nas circunstâncias do caso vertente, a que lhes sejam comunicadas as informações que, nos termos do artigo 3.° do Regulamento n.° 3508/92, estão registadas numa base de dados informatizada. As circunstâncias particulares do presente caso residem nomeadamente no facto de os requerentes no processo principal — também recorrentes — exploraram pela primeira vez as terras em causa. O artigo 9.° (protecção de dados) do Regulamento n.° 3508/92 pode opor-se à divulgação das informações relativas à utilização anterior das terras.

40. Do artigo 3.°, n.° 1, e do artigo 9.° do Regulamento n.° 3508/92 não resulta claramente que as informações solicitadas pelos requerentes devessem ter sido comunicadas. Há que aderir ao ponto de vista da Comissão de que a formulação do artigo 3.°, n.° 1 — que indica que a base de dados deve permitir que os dados sejam consultados *junto da* autoridade competente —, mostra que quem consulta os dados pode ser uma pessoa que não esteja ao serviço da autoridade competente. Isto não quer no entanto dizer que se possa tratar de terceiros, externos ao serviço. Resulta do sexto considerando [12] que os dados não são unicamente explorados para efeitos da verificação dos pedidos de ajudas, mas que, para além dos fins administrativos, são ainda utilizados para fins de controlo. Os controlos podem garantidamente ser operados por um serviço diferente do serviço que examina os pedidos. A este respeito, há que aderir à opinião do Governo do Reino Unido, se bem que, inversamente, esta consideração também não justifique uma proibição geral de comunicar as informações a terceiros.

41. Também não pode deduzir-se do artigo 9.°, por força do qual as informações se incluem no âmbito da protecção dos dados, que a autoridade competente pode divulgar as informações ou que não o pode fazer. É certo que seria possível sustentar que se houvesse uma proibição geral de divulgação das informações, a protecção dos dados deixaria de ser necessária. A menção das medidas *necessárias* podia ainda indicar que a comunicação das informações não está necessariamente excluída de modo geral. De qualquer modo, o texto dos dois artigos não é suficientemente claro para permitir responder às questões colocadas.

42. De acordo com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, há que tomar em consideração o espírito e a finalidade de uma disposição legislativa que englobe

12 — O sexto considerando do Regulamento n.° 3508/92 declara que:
«a gestão dos dados recolhidos e a respectiva exploração no âmbito da verificação dos pedidos de ajuda exigem a criação de bases de dados informatizadas suficientemente aperfeiçoadas, que permitam, designadamente, controlos cruzados».

conceitos pouco claros ou equívocos [13]. Resulta do seu preâmbulo que o Regulamento n.º 3508/92 se destina a tornar mais eficazes as medidas de gestão e de controlo. A eficácia reside ainda num procedimento administrativo acelerado e simplificado com custos não demasiado importantes para as autoridades, sem pedidos de informações repetidos e sem correcções *a posteriori*. Os requerentes devem ainda poder beneficiar de simplificações, como resulta do quinto considerando do Regulamento n.º 3887/92, embora este tenha um objectivo diferente [14]. É só no caso de as indicações que devem ser fornecidas pelo agricultor nos termos do artigo 6.º do Regulamento n.º 3508/92 serem completas e exactas desde o início — e, para isso, há em certos casos necessidade de obter informações da autoridade competente — que se pode falar de procedimento eficaz.

43. Resulta ainda do preâmbulo que o Regulamento n.º 3508/92 se destina não apenas a reprimir as irregularidades mas também a evitá-las. Isto permite concluir que a autoridade está obrigada a contribuir activamente para a regularidade das indicações desde a fase do pedido, fornecendo indicações, se necessário. Em certos casos pode mesmo existir uma obrigação de divulgação, quando o requerente tem necessidade absoluta dos dados para formular um pedido de ajudas e para evitar sanções e quando os direitos — em especial os que são abrangidos pela protecção dos dados — de terceiros a isso se não opõem, o que deve ser verificado caso a caso, ponderando os interesses em causa.

44. Os princípios gerais da protecção dos dados também confirmam esta análise. Por força do princípio geral da transparência da administração estadual, a transparência só pode ser restringida face a justificações precisas. Para isso, é necessário ponderar os interesses em causa no caso concreto, uma vez que o princípio de protecção dos dados, sob a sua forma abstracta, não é suficiente. Não contendo o próprio artigo 9.º indicações suplementares sobre as modalidades e o alcance da protecção dos dados, compete em princípio aos Estados-Membros adoptar as medidas apropriadas. Estas não devem, no entanto, ir para além do que é necessário para atingir a finalidade prosseguida [15]. Isto é aliás confirmado pela Directiva 95/46, relativa à protecção dos dados [16]. Apesar de ainda não estar em vigor à época considerada no caso vertente, as suas disposições podem ser tidas em consideração para prolongar a reflexão, uma vez que a directiva sobre a protecção dos dados — nos termos dos décimo e décimo primeiro considerandos — não introduz novos princípios jurídicos, antes precisando conceitos jurídicos já correntes.

45. Para que as informações que relevam, em princípio, da protecção dos dados possam ser divulgadas mesmo sem o consentimento expresso do interessado, é no entanto necessário que se verifiquem várias condições.

13 — Acórdãos de 14 de Outubro de 1999, Adidas (C-223/98, Colect., p. I-7081, n.º 23), e de 28 de Outubro de 1999, ARD (C-6/98, Colect., p. I-7599, n.º 27, e remissões).

14 — O quinto considerando começa pela fórmula: «com vista a uma maior simplificação para os agricultores...».

15 — Acórdão Adidas (referido na nota 13).

16 — Já referida no n.º 36 e nas notas 9 e 10.

46. Isso implica, no caso vertente, que o requerente de informações seja uma pessoa que tem directa necessidade desses dados para cumprir uma obrigação na acepção do Regulamento n.º 3508/92. É óbvio que terceiros como credores privados, autoridades fiscais ou serviços ambientais que possam ter um interesse em dispor dos dados justificado por motivos diferentes dos que resultam do regulamento não preenchem tais condições. O agricultor, definido no artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento n.º 3508/92, que tem necessidade das informações para fornecer as indicações previstas no artigo 6.º desse regulamento é, pelo contrário, uma pessoa que tem direito a essas informações.

47. Deve seguidamente ser seguro que o requerente das informações não pode obter os dados de outro modo. Este facto ficou assente no caso vertente. Há, é certo, que concordar com o recorrido e o juiz de reenvio no sentido de que os recorrentes teriam podido determinar, aquando da sua inspecção das terras no Verão de 1995, o que tinha sido cultivado pelo locatário precedente — constatações que acresceriam às indicações efectivamente fornecidas, posteriormente, pela autoridade competente. Pouco importa a razão pela qual eles não apuraram esses factos naquela altura. É possível — dado que as duas explorações só foram restituídas ao proprietário em fins de Outubro de 1995 — que não tenham podido proceder eles próprios às colheitas, como inicialmente tinham previsto. Não se pode, portanto, censurá-los por não terem procedido às constatações necessárias mais cedo, isto é, no Verão de 1995. Inversamente, o facto de ser possível constatar a olho nu o que o agricultor precedente tinha cultivado mostra que os dados solicitados não eram dignos de protecção ao ponto de tornarem impossível a sua divulgação.

48. É condição suplementar que os interesses do requerente das informações sejam superiores aos do titular dos dados protegidos. Também isto se verifica no caso vertente, uma vez que os dados revestem para os requerentes uma importância económica e financeira considerável. O benefício das ajudas e o facto de evitar as sanções dependiam de tais informações. Para mais, os recorrentes sofreram um lucro cessante suplementar resultante das superfícies erradamente retiradas, que podiam ter sido cultivadas. Em contrapartida, não se vê que interesse podia o antigo agricultor ter na não divulgação dos factos. Na audiência, o representante dos recorrentes referiu que as informações solicitadas tinham sido comunicadas aos recorrentes no quadro da fundamentação das sanções. A razão pela qual tais dados não podiam ser anteriormente comunicados, quando foram (ou deviam ter sido) fornecidos seguidamente, não é, no entanto, clara.

49. Além disso, deve declarar-se que a divulgação dos dados não pode causar prejuízo ao seu titular. Os elementos dos autos não permitem concluir pela existência de um prejuízo. Para prevenir qualquer hipótese de prejuízo, a transmissão alfanumérica — codificada — das informações solicitadas poderia também ter sido considerada.

50. Compete, no entanto, ao juiz nacional verificar se as condições acima referidas

estão reunidas, tendo em conta os princípios destinados à protecção dos direitos e liberdades das pessoas no que respeita ao tratamento de dados de natureza pessoal.

51. Face às particularidades do presente caso e tendo em conta o espírito e a finalidade do sistema integrado, os artigos 3.° e 9.° do Regulamento n.° 3508/92 permitem às autoridades competentes, após terem ponderado os interesses em presença no quadro da protecção dos dados, pôr à disposição de um novo requerente, a seu pedido, os dados de que ele necessita relativamente às culturas arvenses até aí praticadas, quando tal seja necessário para formular um pedido regular de concessão de pagamentos compensatórios no quadro de retirada de terras.

2. *Quanto à segunda questão*

52. Pela segunda questão, o juiz de reenvio pretende saber, em substância, se o facto de a autoridade competente se ter abstido de divulgar as informações solicitadas a pessoas cujo comportamento, no demais, foi correcto, é suficiente para impedir a aplicação de sanções nos termos do artigo 9.° do Regulamento n.° 3887/92, no caso vertente.

53. Por força da jurisprudência do Tribunal de Justiça, as sanções referidas no artigo 9.° do Regulamento n.° 3887/92 podem, é certo, ser também aplicadas quando o requerente não fez as falsas declarações deliberadamente ou com negligência grave. No acórdão National Farmers' Union e o. [17] o Tribunal de Justiça foi chamado a decidir a questão de saber se as sanções previstas no artigo 9.° podiam também ser aplicadas no caso de erros cometidos de boa fé. O Tribunal respondeu pela afirmativa e declarou, a este respeito, que as sanções não infringiam o princípio da segurança jurídica, o princípio da não discriminação ou o princípio da proporcionalidade. O Tribunal de Justiça fundou-se essencialmente, nesta matéria, no espírito e na finalidade do Regulamento n.° 3887/92, que, para evitar as fraudes, pune qualquer falsa declaração feita no pedido de ajudas.

54. Os factos do presente processo distinguem-se, no entanto, dos do processo acabado de referir na medida em que, para poder pedir regularmente os pagamentos compensatórios, os requerentes tinham solicitado à autoridade competente dados que não podiam obter noutro lado. Foi só após isto que fizeram as falsas declarações. O recorrido sustentou que estava obrigado a aplicar as sanções, na ausência de um poder de apreciação discricionário. Não podemos ser tão categóricos. Resulta do artigo 9.°, n.° 2, quarto parágrafo, do Regulamento n.° 3887/92 — citado no n.° 10 — que as diminuições «não serão aplicadas se, relativamente à determinação da área, o agricultor provar que se baseou correctamente em informações reconhecidas pela autoridade competente». O com-

17 — Acórdão de 17 de Julho de 1997 (C-354/95, Colect., p. I-4559).

portamento da autoridade competente pode, portanto, ser-lhe certamente oposto, quando o pedido de ajudas se mostra inexacto em razão de informações que ela própria prestou. As sanções — as diminuições referidas no artigo 9.°, n.° 2 — não podem ser aplicadas quando o pedido se baseia em informações erradas da autoridade competente. Não é necessário que a autoridade competente cometa uma infracção. *A contrario*, este raciocínio deve também ser válido quando as indicações constantes do pedido estavam erradas por o requerente não ter obtido qualquer informação da autoridade competente. Pouco importa, a este respeito — sempre por analogia —, que a autoridade competente tivesse, ou não, o direito de transmitir os dados.

55. Dado que, no caso vertente, está também em causa a aplicação do direito comunitário no que respeita às disposições dos Regulamentos n.os 3508/92 e 3887/92, os princípios gerais da segurança jurídica, da legalidade da administração, do respeito dos direitos de defesa e da proporcionalidade devem ser respeitados. Daqui resulta que, para aplicar sanções, uma actuação administrativa não pode em princípio basear-se num comportamento anterior de sentido contrário. Não seria lógico que a autoridade competente pudesse aplicar sanções quando sabia, em razão do pedido que lhe tinha sido dirigido, que o requerente não dispunha de quaisquer dados e que não os podia obter de outro modo no momento da formulação do pedido, de maneira que era de presumir que as indicações constantes do pedido de ajudas seriam falsas. Em tal caso, a carência da autoridade competente — que teria podido impedir as falsas declarações e que, face ao que atrás ficou dito, deveria tê-las impedido — deve poder ser-lhe oponível, por analogia com as disposições do artigo 9.°, n.° 2, quarto parágrafo, do Regulamento n.° 3887/92, como se tais indicações erróneas proviessem dessa autoridade.

3. *Quanto à terceira questão*

56. Pela terceira questão, o juiz de reenvio pretende saber se as sanções podem ser aplicadas com base em informações utilizadas contra o interessado, informações que não lhe foram fornecidas apesar dos seus pedidos nesse sentido. A resposta a esta questão é supérflua face às respostas dadas às duas primeiras questões. Para aplicar uma sanção também não é possível utilizar dados não comunicados. Se elas tivessem sido referidas no âmbito da fundamentação e, portanto, tornadas públicas, isso equivaleria a uma comunicação tardia e seria contrário — como atrás expusemos — ao comportamento anteriormente adoptado. O mesmo se passaria se as informações não divulgadas não fossem fornecidas na fundamentação. Esta seria então incompleta e seria necessário aderir ao ponto de vista da Comissão de que uma sanção também não seria lícita no caso concreto em razão, nomeadamente, da violação dos direitos da defesa.

VII — Despesas

57. As despesas efectuadas pelo Governo do Reino Unido e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. No que se refere às partes no processo principal, o presente processo é um incidente do litígio pendente no órgão jurisdicional nacional; compete a este tribunal pronunciar-se sobre as despesas.

VIII — Conclusão

58. Face ao que precede, propomos que as questões sejam assim respondidas:

«1) Os artigos 3.° e 9.° do Regulamento (CEE) n.° 3508/92 do Conselho, de 27 de Novembro de 1992, que estabelece um sistema integrado de gestão e de controlo relativo a determinados regimes de ajudas comunitárias, devem ser interpretados no sentido de que permitem às autoridades competentes de um Estado-Membro, num caso como o presente, pôr à disposição do novo agricultor de uma exploração agrícola, a seu pedido, os dados protegidos relativos às culturas arvenses praticadas pelo seu antecessor quando:

— isso for necessário para a regularidade do pedido de concessão de pagamentos compensatórios no quadro da retirada de terras,

— os dados não possam ser obtidos de outro modo,

— os interesses do novo agricultor sejam superiores aos do anterior agricultor e

— não seja previsível que o antigo agricultor sofra um prejuízo em razão da divulgação dos dados.

2) Se as autoridades competentes não comunicarem esses dados a um requerente que formule um pedido de pagamentos compensatórios no âmbito do Regulamento (CEE) n.° 1765/92, do Conselho, de 30 de Junho de 1992, que institui um sistema de apoio aos produtores de determinadas culturas arvenses, ou se chegarem à conclusão, após terem examinado a existência das condições, que não podem comunicar os dados, o requerente que produza falsas declarações por não dispor de tais dados não pode incorrer em sanções na acepção do artigo 9.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 3887/92 da Comissão, de 23 de Dezembro de 1992, que estabelece as normas de execução do sistema integrado de gestão e de controlo relativo a determinados regimes de ajudas comunitárias.»