ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

13 de Dezembro de 2001 *

No processo C-131/00,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.° CE, pelo Länsrätten i Norrbottens län (Suécia), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Ingemar Nilsson

e

Länsstyrelsen i Norrbottens län,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do artigo 5.° 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 comunitários (JO L 355, p. 1),

* Língua do processo: sueco.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: S. von Bahr, presidente da Quarta Secção, exercendo funções de presidente da Quinta Secção, D. A. O. Edward, A. La Pergola, L. Sevón (relator) e C. W. A. Timmermans, juízes,

advogado-geral: C. Stix-Hackl,
secretário: R. Grass,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação do Länsstyrelsen i Norrbottens län, por G. Plym Forshell, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por J. Guerra Fernandez e L. Parpala, na qualidade de agentes,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 12 de Julho de 2001,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 28 de Março de 2000, entrado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 6 de Abril seguinte, o Länsrätten i Norrbottens län submeteu, nos termos do artigo 234.° CE, uma questão prejudicial relativa à interpretação do artigo 5.° 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 comunitários (JO L 355, p. 1).

2 Esta questão foi suscitada no âmbito de um litígio entre I. Nilsson, detentor de gado bovino, e o Länsstyrelsen i Norrbottens län (Prefeitura do departamento de Norrbotten, a seguir «länsstyrelsen»), a respeito de uma indemnização compensatória à agricultura da montanha e de certas zonas desfavorecidas.

Enquadramento jurídico

Direito comunitário

3 O Regulamento n.° 3508/92 dispõe no artigo 5.°:

«O sistema de identificação e de registo dos animais que entram em linha de conta para a concessão de uma ajuda sujeita ao disposto no presente regulamento será estabelecido nos termos dos artigos 4.°, 5.°, 6.° e 8.° da Directiva 92/102/CEE.»

4 O artigo 8.°, n.os 1 e 2, do Regulamento n.° 3508/92 dispõe:

«1. Os Estados-Membros procederão a um controlo administrativo dos pedidos de ajudas.

2. Os controlos administrativos serão completados por controlos no local, que incidirão sobre uma amostra das explorações agrícolas. Os Estados-Membros estabelecerão um plano de amostragem para o conjunto desses controlos.»

5 A Directiva 92/102/CEE do Conselho, de 27 de Novembro de 1992, relativa à identificação e ao registo de animais (JO L 355, p. 32), dispõe, no artigo 4.°, n.° 1, alínea a):

«Os Estados-Membros assegurarão que:

a) Todos os detentores de animais das espécies bovina [...] mantenham um registo em que se indique o número de animais presentes na sua exploração.

Esse registo deve incluir uma indicação actualizada de todos os nascimentos, mortes e deslocações de animais (número de animais envolvido em cada operação de entrada e saída), pelo menos com base em conjuntos deslocados, com menção, consoante o caso, da origem ou do destino dos animais e da data das deslocações.

[...]»

6 Os artigos 5.° e 6.° da Directiva 92/102 respeitam às marcas de identificação dos animais. O artigo 8.° da mesma directiva refere-se aos animais importados de um país terceiro.

7 O artigo 9.° da Directiva 92/102 dispõe:

«Os Estados-Membros tomarão as medidas administrativas e/ou penais necessárias para punir qualquer infracção à legislação veterinária comunitária, sempre que se verifique que a marcação, a identificação dos animais ou a manutenção de registos prevista no artigo 4.° não foram efectuadas em conformidade com os requisitos da presente directiva.»

8 O 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 (JO L 391, p. 36), alterado pelo Regulamento (CE) n.° 1648/95 da Comissão, de 6 de Julho de 1995 (JO L 156, p. 27, a seguir «Regulamento n.° 3887/92, alterado»), prevê, no artigo 1.°:

«O presente regulamento estabelece as normas de execução do sistema integrado de gestão e de controlo (sistema integrado) previsto no Regulamento (CEE) n.° 3508/92, sem prejuízo de disposições especiais adoptadas nos regulamentos sectoriais.»

9 O artigo 5.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3887/92, alterado, dispõe:

«Sem prejuízo dos requisitos relativos aos pedidos de ajudas previstos em regulamentos sectoriais, o pedido de ajudas 'animais' deve conter todas as informações necessárias, designadamente:

[...]

— número e espécie dos animais em relação aos quais é pedido o benefício de uma ajuda,

[...]

— uma declaração do produtor em que este reconhece ter tomado conhecimento das condições relativas à concessão das ajudas em causa.

[...]»

10 O artigo 6.° do Regulamento n.° 3887/92, alterado, dispõe:

«1. Os controlos administrativos e no local serão efectuados de modo a assegurar a verificação eficaz do respeito das condições de concessão das ajudas e dos prémios.

2. O controlo administrativo previsto no n.° 1 do artigo 8.° do Regulamento (CEE) n.° 3508/92 incluirá, nomeadamente, verificações cruzadas relativas às parcelas e aos animais declarados, a fim de evitar qualquer dupla concessão injustificada de ajuda a título do mesmo ano civil.

[...]

5. Os controlos no local serão efectuados de modo inopinado e incidirão no conjunto das parcelas agrícolas ou dos animais abrangidos por um ou vários pedidos. Pode, no entanto, proceder-se à notificação prévia do controlo, com a antecedência estritamente necessária, que em regra geral não pode ultrapassar 48 horas.

Pelo menos 50% do número mínimo dos controlos dos animais serão efectuados durante o período de retenção. Fora do período de retenção só serão permitidos controlos em caso de disponibilidade do registo previsto no artigo 4.° da Directiva 92/102/CEE do Conselho [...].

6. Em derrogação ao segundo parágrafo do n.º 5, em caso de concessão do prémio especial aquando do abate ou da primeira colocação dos animais no mercado com vista ao seu abate, em conformidade com as disposições previstas [...], cada controlo no local incluirá, nomeadamente:

— a verificação, com base no registo especial mantido pelo produtor, de que todos os animais objecto dos pedidos apresentados até à data do controlo no local permaneceram na posse deste último durante todo o período de retenção

e

[...]

9. Cada um dos animais objecto de um pedido de indemnização compensatória prevista pelo Regulamento (CEE) n.º 2328/91 deve estar na posse do agricultor durante um período mínimo de dois meses a contar do dia seguinte ao da apresentação do pedido.»

11 O artigo 10.º, n.ºs 2 a 5, do Regulamento n.º 3887/92, alterado, dispõe:

«2. Sempre que se verificar que o número de animais declarado num pedido de ajudas excede o número de animais verificado aquando do controlo, o montante

da ajuda será calculado com base no número de animais verificado. Todavia, salvo caso de força maior e após aplicação do n.º 5, o montante unitário da ajuda será diminuído:

a) Nos casos de um pedido para um máximo de 20 animais, o montante unitário de ajuda será diminuído:

— da percentagem correspondente ao excedente verificado, no caso de este ser inferior ou igual a dois animais,

— do dobro da percentagem correspondente ao excedente verificado, no caso de este ser superior a dois e inferior ou igual a quatro animais;

Se o excedente for superior a quatro animais, não será concedida qualquer ajuda;

b) Nos outros casos:

[...]

As percentagens referidas na alínea a) são calculadas com base no número indicado no pedido, enquanto as referidas na alínea b) são calculadas com base no número determinado.

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

— [d]o regime de ajuda em causa a título do ano civil em questão

e

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

Sempre que o produtor não tenha podido respeitar a sua obrigação de retenção por razões de força maior, o direito ao prémio será mantido em relação ao número de animais efectivamente elegíveis no momento em que tiver ocorrido o caso de força maior.

Em caso algum serão concedidas ajudas relativas a um número de animais superior ao número indicado no pedido de ajudas.

[...]

3. Sem prejuízo do disposto no número anterior, sempre que, no âmbito de um controlo no local efectuado em conformidade com o n.º 6 do artigo 6.º, se verificar que o número de animais presentes na exploração e susceptíveis de serem objecto de um pedido não corresponde ao número de animais inscritos no registo especial, o montante total de prémios especiais a conceder ao agricultor a título do ano civil em causa será, salvo caso de força maior, diminuído proporcionalmente.

[...]

4. Apenas serão tomados em consideração os bovinos que se encontrem identificados no pedido de ajudas ou, no caso de aplicação do n.º 3, os animais identificados no registo.

Todavia, pode proceder-se à substituição de uma vaca em aleitamento declarada para benefício do prémio ou de um bovino declarado para benefício da indemnização compensatória prevista no Regulamento (CEE) n.º 2328/91, respectivamente, por outra vaca em aleitamento ou outro bovino, desde que a substituição ocorra no prazo de vinte dias após a data da sua saída da exploração e seja inscrita no registo especial, o mais tardar, no terceiro dia seguinte.

[...]

5. No caso de, por razões imputáveis a circunstâncias naturais da vida da manada, o agricultor não poder cumprir o seu compromisso de manter os animais declarados para prémio durante o período de retenção obrigatória, o direito ao

prémio será mantido em relação ao número de animais elegíveis que se encontrarem efectivamente na sua posse durante o período obrigatório, desde que o agricultor tenha informado deste facto, por escrito, a autoridade competente, no prazo de dez dias úteis a contar da verificação da diminuição do número de animais.»

12 O artigo 13.° do Regulamento n.° 3887/92, alterado, dispõe:

«Salvo caso de força maior, se não for possível proceder ao controlo no local por facto imputável ao requerente, o pedido será rejeitado.»

13 Nos termos do artigo 14.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3887/92, alterado, em caso de pagamento indevido, o agricultor em causa fica obrigado a reembolsar os montantes em questão, acrescidos de juros.

Direito nacional

14 Nos termos do förordningen (1995:1174) om kompensationsbidrag till jordbruk i bergsområden och mindre gynnade områden (regulamento sueco sobre as indemnizações compensatórias à agricultura da montanha e de certas zonas desfavorecidas), pode ser concedida uma indemnização compensatória a um produtor relativamente a vacas leiteiras e outros bovinos com mais de seis meses

de idade. No que respeita às medidas de controlo e às penalidades em matéria de indemnizações compensatórias pelos animais, o § 15 do referido regulamento remete para o disposto nos Regulamentos n.os 3508/92 e 3887/92.

15 O § 7 das Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1994:190) om märkning och registrering av djur (despacho do Serviço Nacional de Agricultura relativo à marcação e ao registo dos animais), alterado pelas Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1995:194), dispõe que o detentor de bovinos é obrigado a inscrever o respectivo número num registo, igualmente designado «livro de estábulo», que deve ser aprovado pelo jordbruksverket.

O litígio no processo principal e a questão prejudicial

16 Em 2 de Abril de 1997, I. Nilsson requereu à länsstyrelsen, para o período de retenção referido no artigo 6.°, n.° 9, do Regulamento n.° 3887/92, alterado, de dois meses a contar do dia seguinte ao da apresentação do pedido, isto é, de 4 de Abril a 3 de Junho de 1997, uma indemnização compensatória relativamente a nove vacas leiteiras, três bovinos com mais de dois anos e três bovinos de seis meses a dois anos de idade.

17 Foi realizado um controlo no local, em 16 de Outubro de 1997, ou seja, mais de quatro meses após o termo do período de retenção referido no artigo 6.°, n.° 9, do Regulamento n.° 3887/92, alterado. Nos termos do despacho de reenvio, é pacífico que I. Nilsson detinha efectivamente, quando do controlo, sete vacas leiteiras, três bovinos de mais de dois anos e três bovinos com idades de seis meses a dois anos. Contudo, embora I. Nilsson possuísse um registo de animais aprovado, não tinha inscrito no mesmo quaisquer informações relativas aos seus animais.

18 Nestas condições, o länsstyrelsen fixou em zero o número de animais que satisfaziam as condições de concessão das ajudas e, por decisão de 17 de Dezembro de 1997, exigiu a I. Nilsson o reembolso da indemnização de 22 632 SEK que lhe havia sido paga. I. Nilsson reclamou desta decisão para o Statens jordbruksverk, o qual indeferiu a reclamação por decisão de 1 de Julho de 1998.

19 I. Nilsson interpôs então recurso da decisão do Statens jordbruksverk para o órgão jurisdicional de reenvio.

20 Segundo este órgão jurisdicional, para a resolução do litígio no processo principal, há que determinar se o indeferimento da indemnização compensatória a I. Nilsson pode ser justificado apenas pela ausência de informações relativas aos animais no registo de animais.

21 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio remete para o artigo 10.°, n.° 2, do Regulamento n.° 3887/92, aparentemente, na versão resultante do Regulamento n.° 1648/95. Recorda que, nos termos desta disposição, sempre que se verificar, no caso de um pedido de ajudas relativo a um máximo de vinte animais, que o número de animais declarados no pedido ultrapassa o número de animais verificados quando do controlo, não será concedida qualquer ajuda se o excedente for superior a quatro animais.

22 Com base nestas considerações, o Länsrätten i Norrbottens län decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O artigo 5.° do Regulamento (CEE) n.° 3508/92 do Conselho deve ser interpretado no sentido de que o direito à indemnização [compensatória] é excluído no caso de não estarem inscritas informações nos registos do detentor dos animais (livro de estábulo)?»

Quanto à questão prejudicial

23 A Comissão considera que o artigo 5.° do Regulamento n.° 3508/92 deve ser interpretado no sentido de que o direito à indemnização é excluído e que os montantes indevidamente pagos devem ser reembolsados se o detentor dos animais não inscrever no registo de animais as referências exigidas. Observa que este artigo 5.° não prevê penalidades em caso de infracção. Estas são estabelecidas pelo Regulamento n.° 3887/92, alterado, designadamente no seu artigo 10.°, n.os 3 e 4.

24 A este respeito, é de notar que o Regulamento n.° 3508/92 define os princípios segundo os quais a Comunidade e os Estados-Membros devem organizar a aplicação das decisões comunitárias de intervenções agrícolas financiadas pelo FEOGA, bem como a luta contra a fraude e as irregularidades conexas com estas operações.

25 Ora, o artigo 5.° do Regulamento n.° 3508/92 limita-se a exigir, de modo geral, o estabelecimento de um sistema de identificação e de registo dos animais que entram em linha de conta para a concessão de uma ajuda. Quanto às modalidades desse sistema, remete para os artigos 4.° a 6.° e 8.° da Directiva 92/102.

26 No que respeita à Directiva 92/102, os seus artigos 4.° a 6.° e 8.° precisam que os Estados-Membros têm a obrigação de assegurar que os detentores de animais tenham um registo de animais, que façam constar do mesmo as inscrições exigidas por esta directiva, que o actualizem em conformidade com determinadas disposições e que o mantenham disponível. O referido registo assume uma importância fundamental no sistema comunitário de identificação e de controlo dos animais. Este sistema tem em vista permitir a identificação de cada animal e controlar todos os seus movimentos, desde a nascença até à morte, para poder

desta forma controlar o respectivo comércio e, sobretudo, melhorar a gestão e o controlo dos regimes de ajudas comunitárias.

27 Quanto ao Regulamento n.º 3887/92, o Tribunal de Justiça já decidiu que o objectivo do mesmo é introduzir disposições destinadas a prevenir e a sancionar eficazmente as irregularidades e as fraudes (acórdão de 17 de Julho de 1997, National Farmers' Union e o., C-354/95, Colect., p. I-4559, n.º 51).

28 O artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento n.º 3887/92, alterado, tem expressamente em vista a circunstância em que «o número de animais presentes na exploração e susceptíveis de serem objecto de um pedido não corresponde ao número de animais inscritos no registo especial». Contudo, este número constitui uma excepção que apenas se aplica num caso bem determinado, isto é, o dos controlos no local efectuados nos termos do artigo 6.º, n.º 6, do referido regulamento, para a «concessão do prémio especial aquando do abate ou da primeira colocação dos animais no mercado com vista ao seu abate», o que não sucede no processo principal. O artigo 10.º, n.º 3, não é, assim, aplicável ao presente caso.

29 Efectivamente, é o artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3887/92, alterado, que contém as disposições gerais relativas aos casos em que o número de animais declarados num pedido de ajuda ultrapassa o número de animais verificados quando do controlo.

30 Resulta do sistema de controlo instituído que a actualização regular do registo de animais desempenha um papel essencial. Efectivamente, o número de animais presentes quando do controlo e nessa data recenseados não é, por si só, determinante para verificar a exactidão do pedido de ajuda. É o referido registo que permite, quando do controlo, determinar o número e a identidade dos animais presentes durante o período de retenção e relativamente aos quais pode ser concedida a ajuda.

31 Nestas condições, a omissão de toda e qualquer referência no registo de animais constitui uma infracção grave às regras de identificação e de registo dos animais, na medida em que impede o sistema integrado de gestão e de controlo previsto no Regulamento n.° 3508/92 de funcionar, tornando impossível uma gestão eficaz dos regimes de ajudas comunitárias. Esta conclusão é confirmada pelo disposto no artigo 6.°, n.° 5, segundo parágrafo, segunda frase, do Regulamento n.° 3887/92, alterado, o qual reflecte a importância que o legislador atribuiu ao mesmo registo.

32 Quando não se pode proceder a um controlo efectivo, no local, devido à ausência total de actualização do registo de animais, há que considerar que este controlo não pode ser realizado devido a facto imputável ao requerente, e o pedido de ajuda deve, assim, salvo caso de força maior, ser indeferido nos termos do disposto no artigo 13.° do Regulamento n.° 3887/92, alterado.

33 Deve, por isso, responder-se ao órgão jurisdicional de reenvio que o artigo 5.° do Regulamento n.° 3508/92, conjugado com a Directiva 92/102 e com os artigos 6.°, n.° 5, e 13.° do Regulamento n.° 3887/92, alterado, deve ser interpretado no sentido de que o direito à indemnização compensatória deve ser excluído, salvo caso de força maior, pelo simples facto da ausência de toda e qualquer referência no registo de animais mantido pelo produtor.

Quanto às despesas

34 As despesas efectuadas pela Comissão, que apresentou observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

pronunciando-se sobre a questão submetida pelo Länsrätten i Norrbottens län, por despacho de 28 de Março de 2000, declara:

O artigo 5.° 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 comunitários, conjugado com a Directiva 92/102/CEE do Conselho, de 27 de Novembro de 1992, relativa à identificação e ao registo de animais, e com os artigos 6.°, n.° 5, e 13.° 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, alterado pelo Regulamento (CE) n.° 1648/95 da Comissão, de 6 de Julho de 1995, deve ser interpretado no sentido de que o direito à indemnização compensatória deve ser excluído, salvo caso de força maior, pelo simples facto da ausência de toda e qualquer referência no registo de animais mantido pelo produtor.

von Bahr Edward La Pergola

Sevón Timmermans

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 13 de Dezembro de 2001.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

P. Jann