Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sétima Secção)

24 de maio de 2012*

«Agricultura — Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola — Regulamentos (CE) n.º 1257/1999 e 817/2004 — Apoio aos métodos de produção agroambientais — Controlos — Beneficiário de uma ajuda à agricultura — Ato impeditivo da realização do controlo no local — Regulamentação nacional que exige o reembolso de todas as ajudas pagas por vários anos — Compatibilidade»

No processo C-188/11,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado pelo Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (Áustria), por decisão de 12 de abril de 2011, entrado no Tribunal de Justiça em 20 de abril de 2011, no processo

Peter Hehenberger

contra

Republik Österreich,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sétima Secção),

composto por: J. Malenovský (presidente de secção), E. Juhász e G. Arestis (relator), juízes,

advogado-geral: J. Mazák,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos e após a audiência de 8 de março de 2012,

vistas as observações apresentadas:

— em representação de P. Hehenberger, por K. F. Lughofer, Rechtsanwalt,

— em representação do Governo austríaco, por A. Posch, S. Schmid, G. Holley e D. Müller, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo grego, por I. K. Chalkias e A. E. Vasilopoulou, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão Europeia, por G. von Rintelen e B. Schima, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

* Língua do processo: alemão.

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1257/1999 do Conselho, de 17 de maio de 1999, relativo ao apoio do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) ao desenvolvimento rural e que altera e revoga determinados regulamentos (JO L 160, p. 80), conjugado com o Regulamento (CE) n.º 817/2004 da Comissão, de 29 de abril de 2004, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1257/1999 (JO L 153, p. 30).

2 O pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe P. Hehenberger, explorador agrícola, à Republik Österreich, a respeito do reembolso das ajudas agroambientais que lhe foram concedidas pelas autoridades austríacas, por vários anos, nos termos do Regulamento n.º 1257/1999.

Quadro jurídico

Direito da União

3 No capítulo VI, com a epígrafe «Medidas agroambientais», o artigo 22.º do Regulamento n.º 1257/1999 dispõe:

«O apoio aos métodos de produção agrícola destinados a proteger o ambiente e a manter o espaço natural (agroambiente) deve contribuir para a realização dos objetivos das políticas comunitárias de agricultura e de ambiente.

Esse apoio promoverá:

— formas de exploração das terras agrícolas, compatíveis com a proteção e a melhoria do ambiente, da paisagem e das suas características, dos recursos naturais, dos solos e da diversidade genética,

— uma extensificação da exploração agrícola e manutenção de sistemas de pastagem extensivos, favoráveis em termos de ambiente,

— a conservação de espaços cultivados de grande valor natural que se encontrem ameaçados,

— a preservação da paisagem e das características históricas e tradicionais nas terras agrícolas,

— a utilização do planeamento ambiental nas práticas agrícolas.»

4 O artigo 23.º desse regulamento dispõe:

«1. Será concedido apoio aos agricultores que assumam compromissos agroambientais durante, pelo menos, cinco anos. Se necessário, será definido um período mais longo para determinados tipos de compromissos, tendo em conta os seus efeitos ambientais.

2. Os compromissos agroambientais devem ir além da mera aplicação das boas práticas agrícolas correntes.

Esses compromissos devem dar origem a serviços que não sejam fornecidos por outras medidas de apoio, como as medidas de apoio ao mercado ou as indemnizações compensatórias.»

5 O artigo 24.º desse regulamento tem a seguinte redação:

«1. O apoio concedido como contrapartida dos compromissos agroambientais será anual e calculado com base:

— na perda de rendimento,

— nas despesas adicionais resultantes dos compromissos,

— na necessidade de proporcionar um incentivo.

O custo de investimentos não produtivos em infraestruturas necessários para o respeito dos compromissos pode igualmente ser tido em conta no cálculo do nível da ajuda anual.

2. Os montantes máximos anuais elegíveis para apoio comunitário constam do anexo. Esses montantes são baseados na área específica da exploração a que dizem respeito os compromissos agroambientais.»

6 Na secção 6.ª do capítulo II, com a epígrafe «Pedidos, controlos e sanções», o artigo 67.º do Regulamento n.º 817/2004 dispõe:

«1. Os controlos dos pedidos iniciais de adesão a um regime e os pedidos consecutivos de pagamento serão efetuados de um modo que garanta a verificação eficaz do cumprimento das condições para a concessão do apoio.

Em função da natureza da medida de apoio, os Estados-Membros definirão os métodos e os meios para a sua verificação, bem como as pessoas que serão objeto de controlo.

Em todos os casos adequados, os Estados-Membros recorrerão ao sistema integrado de gestão e de controlo instituído pelo Regulamento (CE) n.º 1782/2003.

2. As verificações serão realizadas através de controlos administrativos e de controlos no local.»

7 O artigo 69.º do Regulamento n.º 817/2004 dispõe:

«Os controlos no local serão realizados em conformidade com o título III do Regulamento (CE) n.º 2419/2001. Esses controlos incidirão anualmente em pelo menos 5% dos beneficiários e abrangerão o conjunto dos diferentes tipos de medidas de desenvolvimento rural previstas nos documentos de programação. […]

Os controlos no local serão repartidos ao longo do ano de acordo com uma análise dos riscos associados a cada medida de desenvolvimento rural. No que se refere às medidas de apoio aos investimentos abrangidas pelos capítulos I, VII, VIII e IX do título II do Regulamento (CE) n.º 1257/1999, os Estados-Membros podem prever que os controlos no local incidam apenas nos projetos em vias de conclusão.

Serão objeto de controlo todos os compromissos e obrigações de um beneficiário que seja possível controlar quando for efetuada a visita.»

8 O artigo 71.º, n.º 2, do Regulamento n.º 817/2004 tem a seguinte redação:

«Em caso de pagamento indevido, o beneficiário de uma medida de desenvolvimento rural tem a obrigação de reembolsar esses montantes, em conformidade com o artigo 49.º do Regulamento (CE) n.º 2419/2001.»

9 O artigo 73.º do Regulamento n.º 817/2004 refere:

«Os Estados-Membros determinam o regime de sanções aplicáveis às infrações ao disposto no presente regulamento e tomam todas as medidas necessárias para assegurar a sua execução. As sanções previstas devem ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas.»

10 No título III, com a epígrafe «Controlos», o artigo 17.º do Regulamento (CE) n.º 2419/2001 da Comissão, de 11 de dezembro de 2001, que estabelece normas de execução do sistema integrado de gestão e de controlo relativo a determinados regimes de ajudas comunitárias, estabelecido pelo Regulamento (CEE) n.º 3508/92 (JO L 327, p. 11), dispõe:

«1. Os controlos no local serão efetuados de modo inopinado. Todavia, desde que o objetivo do controlo não fique comprometido, pode efetuar-se a sua notificação prévia com a antecedência estritamente necessária. Exceto em casos devidamente justificados, essa antecedência não pode exceder 48 horas.

2. Se for o caso, os controlos no local nos termos do presente regulamento, bem como quaisquer outros controlos previstos na regulamentação comunitária, serão realizados simultaneamente.

3. Se não for possível proceder a um controlo no local por razões imputáveis ao agricultor ou ao seu representante, o pedido ou pedidos em causa serão rejeitados.»

11 Esse Regulamento n.º 2419/2001 foi revogado pelo Regulamento (CE) n.º 796/2004 da Comissão, de 21 de abril de 2004, que estabelece regras de execução relativas à condicionalidade, à modulação e ao sistema integrado de gestão e de controlo previstos no Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho, de 29 de setembro de 2003, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores (JO L 141, p. 18). Nos termos do Regulamento n.º 796/2004, este é aplicável aos pedidos de ajudas relativos às campanhas de comercialização ou aos períodos de prémio com início em 1 de janeiro de 2005, e as referências ao Regulamento n.º 2419/2001 consideram-se feitas a esse Regulamento n.º 796/2004.

12 O artigo 23.º, n.º 2, do Regulamento n.º 796/2004, que sucedeu ao artigo 17.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2419/2001, tem a seguinte redação:

«Se não for possível proceder a um controlo *in loco* por razões imputáveis ao agricultor ou ao seu representante, os pedidos de ajudas em causa serão rejeitados.»

Legislação nacional

13 De acordo com o Regulamento n.º 1257/1999, o Ministério austríaco competente adotou a diretiva especial relativa ao programa austríaco de ajudas à agricultura extensiva, compatível com a proteção do ambiente e a preservação do espaço natural (ÖPUL 2000) (a seguir «ÖPUL 2000»). A ÖPUL 2000 inclui um certo número de medidas agroambientais na aceção desse regulamento, à escolha do beneficiário, no seu primeiro pedido de apoio, e cuja execução por este, em todo o território austríaco, lhe permite obter uma ajuda com base na área, cofinanciada pela União Europeia.

14 A ÖPUL 2000, que contém vários anexos, é composta de uma parte geral respeitante, nomeadamente, às condições de concessão comuns às diversas partes do programa, à liquidação da ajuda, ao sistema de controlo e ao reembolso no caso de incumprimento das suas condições de concessão e ainda de uma parte dedicada às condições específicas de atribuição da ajuda. No direito austríaco, a ÖPUL 2000 não tem o valor de corpo de normas gerais e abstratas, devendo, porém, na celebração de um contrato, ser tida em consideração como conjunto de cláusulas contratuais.

15 Em particular, o ponto 1.4.4 da ÖPUL 2000, que se baseia no artigo 23.º do Regulamento n.º 1257/1999, dispõe que o primeiro pedido apresentado por um requerente de ajuda dá origem, no que respeita à medida pedida, à obrigação de explorar ou manter, durante cinco anos, as áreas em causa, segundo as condições de elegibilidade, e de preencher, durante esse período, todas as outras condições de elegibilidade.

16 O ponto 1.9 da ÖPUL 2000 institui um sistema de controlo que autoriza os órgãos de controlo a aceder a todas as áreas exploradas e impõe que o requerente da ajuda permita a realização das medidas de controlo previstas.

17 De acordo com o ponto 1.10 da ÖPUL 2000, o requerente da ajuda tem de reembolsar uma ajuda concedida ou, se for esse o caso, perde o seu direito ao pagamento de ajudas reconhecidas, mas ainda não pagas, quando não tiverem sido respeitadas as obrigações previstas, quando não estiverem preenchidas as condições a que se refere a ÖPUL 2000 ou a declaração de compromisso ou ainda quando os órgãos de controlo não tiverem sido autorizados pelo requerente da ajuda a aceder a todas as áreas exploradas. Esse ponto prevê igualmente a obrigação de reembolsar as ajudas já obtidas no período de compromisso, no caso de incumprimento do compromisso quinquenal.

Litígio no processo principal e questão prejudicial

18 Por pedido de 11 de setembro de 2000, P. Hehenberger solicitou, pela primeira vez, ao organismo pagador austríaco, que atuava em nome e por conta da Republik Österreich, a concessão de ajudas agroambientais ao abrigo da ÖPUL 2000.

19 No âmbito desse pedido, P. Hehenberger tinha subscrito uma declaração de compromisso, em que se obrigava, de acordo com o ponto 1.4.4 da ÖPUL 2000, a aplicar, durante cinco anos, a partir de 1 de janeiro de 2001, certas medidas agroambientais previstas na ÖPUL 2000. Ao assinar essa declaração de compromisso, que se referia expressamente à ÖPUL 2000, P. Hehenberger obrigava-se igualmente a respeitar a ÖPUL 2000, que fazia assim parte integrante de cada contrato de ajuda celebrado com esse organismo. Posteriormente, esse compromisso quinquenal foi prolongado por um ano, até 31 de dezembro de 2006.

20 Com base nesse compromisso e nos pedidos de pagamento do apoio anualmente apresentados por P. Hehenberger, o organismo pagador austríaco pagou as ajudas agroambientais em causa, pelos anos de 2001 a 2005. Quanto à ajuda relativa a 2005, o pedido foi apresentado em 22 de abril de 2005.

21 Em 12 de setembro de 2005, os órgãos de controlo competentes tinham previsto proceder à medição das áreas em causa, no âmbito de um controlo no local, de acordo com o ponto 1.9 da ÖPUL 2000. Contudo, P. Hehenberger recusou o acesso a essas áreas, impedindo assim a realização do controlo.

22 Por carta de 9 de outubro de 2006, o organismo pagador austríaco informou P. Hehenberger de que não lhe seriam pagas as ajudas agroambientais previstas na ÖPUL 2000, relativas a 2006, pois a concessão dessas ajudas por mais um ano pressupõe o respeito do compromisso quinquenal da ÖPUL 2000.

23 Por carta de 27 de fevereiro de 2007, o organismo pagador austríaco acusou P. Hehenberger de ter impossibilitado a realização do controlo no local, em 12 de setembro de 2005. Esse organismo exigiu, portanto, nos termos do ponto 1.10 da ÖPUL 2000, o reembolso da totalidade das ajudas que lhe tinham sido pagas ao abrigo da ÖPUL 2000, pelos anos de 2001 a 2005, correspondentes ao período de compromisso por ele previamente assumido.

24 P. Hehenberger contestou o reembolso, interpondo recurso para o Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien. No essencial, alega que a sanção que consiste em impor o reembolso de ajudas concedidas há vários anos é desproporcionada. A Republik Österreich conclui pela negação de provimento ao recurso.

25 Segundo o tribunal de reenvio, é ponto assente que P. Hehenberger recusou o acesso às áreas em causa, impedindo assim a realização de um controlo no local. Por conseguinte, considera que deve ser negado provimento a esse recurso, à luz da ÖPUL 2000 e dos contratos de ajuda que as partes na lide principal celebraram com base nela, visto que a Republik Österreich podia exigir o referido reembolso nas circunstâncias do caso concreto.

26 Contudo, esse tribunal tem dúvidas quanto à interpretação do Regulamento n.º 1257/1999, conjugado com o Regulamento n.º 817/2004. Em particular, põe a questão de saber se essa sanção, particularmente rigorosa, prevista no ponto 1.10 da ÖPUL 2000, é compatível com as finalidades do Regulamento n.º 1257/1999, que dizem essencialmente respeito à conservação de áreas agrícolas, à preservação do espaço rural e ao bom funcionamento da sua exploração.

27 Nestas condições, o Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O Regulamento […] n.º 1257/1999 […], conjugado com o Regulamento […] n.º 817/2004 […], opõe-se a regras estabelecidas pelo concedente da ajuda que determinam que, no caso de impedimento de realização de um controlo *in loco* (medição da área), todas as subvenções concedidas no âmbito de uma medida agroambiental durante o período de compromisso devem ser reembolsadas pelo beneficiário da ajuda, ainda que já tenham sido concedidas e pagas por vários anos?»

Quanto à questão prejudicial

28 Com a sua questão, o tribunal de reenvio pergunta, no essencial, se o Regulamento n.º 1257/1999, conjugado com o Regulamento n.º 817/2004, se opõe a uma regulamentação nacional que dispõe que, quando a realização do controlo no local das áreas em causa tenha sido impedida pelo agricultor beneficiário de uma ajuda, todas as ajudas que já lhe tenham sido concedidas no âmbito de uma medida agroambiental, durante o período de compromisso, devem ser reembolsadas, mesmo quando já tenham sido pagas por vários anos.

29 Antes de mais, refira-se que nem o Regulamento n.º 1257/1999 nem o Regulamento n.º 817/2004 preveem expressamente qualquer disposição que se oponha a uma regulamentação nacional como essa.

30 Os artigos 22.° a 24.° do Regulamento n.º 1257/1999 definem as condições gerais de atribuição do apoio concedido aos métodos de produção agrícola concebidos, nomeadamente, para preservar o espaço natural. Deles decorre que as medidas agroambientais se caracterizam pelo compromisso quinquenal, assumido pelos agricultores em causa, de praticarem uma agricultura respeitadora do ambiente. Em contrapartida dos compromissos agroambientais relativos a um período mínimo de cinco anos, o apoio é concedido anualmente pelos Estados-Membros, em função da perda de rendimentos ocorrida e dos custos adicionais daí resultantes (v. acórdão de 4 de junho de 2009, JK Otsa Talu, C-241/07, Colet., p. I-4323, n.º 36).

31 No que respeita ao sistema de controlo desse apoio plurianual aos métodos de produção agroambientais, o artigo 67.º do Regulamento n.º 817/2004 dispõe que os controlos dos pedidos iniciais de adesão a um regime e os pedidos consecutivos de pagamento serão efetuados de modo a garantir a verificação eficaz do cumprimento das condições para a concessão do apoio. Além disso, o artigo 69.º desse regulamento esclarece que serão objeto de controlo no local todos os compromissos e obrigações de um beneficiário que seja possível controlar quando for efetuada a visita.

32 Esse artigo 69.º realça ainda que esses controlos no local serão efetuados nos termos do título III do Regulamento n.º 2419/2001. Sob esse título, com a epígrafe «Controlos», o artigo 17.º, n.º 3, que foi substituído pelo artigo 23.º, n.º 2, do Regulamento n.º 796/2004, cujo conteúdo normativo

corresponde, no essencial, ao do referido artigo 17.º, n.º 3, especifica as consequências jurídicas ligadas ao facto de se obstar à realização dos controlos no local. Assim, essas disposições determinam expressamente que os pedidos em causa serão indeferidos se o explorador agrícola ou o seu representante impedirem a realização do controlo no local.

33 A esse respeito, refira-se que o Tribunal de Justiça já foi chamado a interpretar o artigo 23.º, n.º 2, do Regulamento n.º 796/2004, no seu acórdão de 16 de junho de 2011, Omejc (C-536/09, Colet., p. I-5367). No n.º 27 desse acórdão, o Tribunal de Justiça realçou a importância dos controlos e considerou que criar obstáculos à sua realização só pode ter consequências jurídicas consideráveis, tais como o indeferimento dos pedidos de ajuda em causa.

34 Esse indeferimento constitui a consequência jurídica da impossibilidade de verificar eficazmente o respeito das condições previstas para a concessão dos apoios, como exige o artigo 67.º do Regulamento n.º 817/2004. No que respeita às ajudas agroambientais caracterizadas por um compromisso plurianual, essas condições de concessão de apoios não são impostas unicamente para o ano em que foi efetuado o controlo no local, mas sim durante todo o período de compromisso em que essas ajudas foram concedidas, de modo que, como impõe o artigo 69.º desse regulamento, os controlos no local relativos a essas ajudas têm por objeto todos os compromissos. Um comportamento do agricultor que impossibilite a realização desses controlos impede, portanto, a verificação do respeito dessas condições durante todo o período de compromisso.

35 Daí resulta que, no que respeita às medidas agroambientais relativas a vários anos, quando a realização de um controlo no local tiver sido impedida pelo beneficiário de ajudas agroambientais, de modo a não ser possível verificar se as condições de elegibilidade para essas ajudas foram respeitadas durante todo o período de compromisso, os pedidos de ajudas agroambientais em causa devem ser rejeitados, nos termos do artigo 17.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2419/2001 e do artigo 23.º, n.º 2, do Regulamento n.º 796/2004. Os pedidos em causa, na aceção dessas disposições, abrangem, assim, todos os pedidos referentes a essas condições de elegibilidade, que devem ser observadas durante todo o período do projeto agroambiental pelo qual esse beneficiário se obrigou e sobre as quais incide o controlo no local.

36 Assim, como resulta do artigo 71.º, n.º 2, do Regulamento n.º 817/2004, esse beneficiário tem a obrigação de reembolsar todos os montantes das ajudas agroambientais já pagos, relativos aos pedidos rejeitados.

37 Por outro lado, há que precisar que quando o legislador da União fixa as condições de elegibilidade para a concessão de uma ajuda, a exclusão a que conduz a inobservância de uma dessas condições não é uma sanção, mas sim a simples consequência do incumprimento das condições previstas na lei (v., neste sentido, acórdãos de 11 de novembro de 2004, Toeters e Verberk, C-171/03, Colet., p. I-10945, n.º 47, e de 24 de maio de 2007, Maatschap Schonewille-Prins, C-45/05, Colet., p. I-3997, n.º 47). A rejeição de um pedido de ajuda por causa da impossibilidade de verificação das condições de elegibilidade na sequência do comportamento de um agricultor que tenha obstado à realização de um controlo no local não pode, do mesmo modo, ser considerada uma sanção e, portanto, estar sujeita à aplicação do artigo 73.º do Regulamento n.º 817/2004.

38 Em face do exposto, há que responder à questão colocada que o Regulamento n.º 1257/1999, conjugado com o Regulamento n.º 817/2004, não se opõe a uma regulamentação nacional que dispõe que, quando a realização do controlo no local das áreas em causa tenha sido impedida pelo agricultor beneficiário de uma ajuda, todas as ajudas que já lhe tenham sido concedidas no âmbito de uma medida agroambiental ao longo do período de compromisso devem ser reembolsadas, mesmo quando já tenham sido pagas por vários anos.

Quanto às despesas

39 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 (Sétima Secção) declara:

O Regulamento (CE) n.º 1257/1999 do Conselho, de 17 de maio de 1999, relativo ao apoio do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) ao desenvolvimento rural e que altera e revoga determinados regulamentos, conjugado com o Regulamento (CE) n.º 817/2004 da Comissão, de 29 de abril de 2004, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1257/1999, não se opõe a uma regulamentação nacional que dispõe que, quando a realização do controlo no local das áreas em causa tenha sido impedida pelo agricultor beneficiário de uma ajuda, todas as ajudas que já lhe tenham sido concedidas no âmbito de uma medida agroambiental ao longo do período de compromisso devem ser reembolsadas, mesmo quando já tenham sido pagas por vários anos.

Assinaturas