Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

17 de dezembro de 2015*

«Reenvio prejudicial — Política agrícola comum — Medidas de apoio ao desenvolvimento rural — Pagamentos agroambientais — Regulamento (CE) n.º 1122/2009 — Artigos 23.° e 58.° — Regulamento (CE) n.º 1698/2005 — Regulamento (CE) n.º 1975/2006 — Ajuda à cultura de uma espécie vegetal rara — Pedido de pagamento — Conteúdo — Exigência de certificado — Sanções em caso de não apresentação»

No processo C-330/14,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Gyulai közigazgatási és munkaügyi bíróság (Hungria), por decisão de 28 de maio de 2014, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 8 de julho de 2014, no processo

Gergely Szemerey

contra

Miniszterelnökséget vezető miniszter, habilitado nos direitos do Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: L. Bay Larsen, presidente da Terceira Secção, exercendo funções de presidente da Quarta Secção, J. Malenovský, M. Safjan, A. Prechal e K. Jürimäe (relatora), juízes,

advogado-geral: N. Wahl,

secretário: V. Tourrès, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 24 de junho de 2015,

vistas as observações apresentadas:

— em representação de G. Szemerey, por I. Boross e M. Honoré, ügyvédek,

— em representação do Miniszterelnökséget vezető miniszter, por A. Ivanovits e P. Káldy, ügyvédek,

— em representação do Governo húngaro, por M. Fehér e G. Koós, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo helénico, por I. Chalkias, O. Tsirkinidou e A. Vasilopoulou, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: húngaro.

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

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 16 de setembro de 2015,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do 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 setor vitivinícola (JO L 316, p. 65), conjugado com os Regulamentos (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) (JO L 277, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 473/2009 do Conselho, de 25 de maio de 2009 (JO L 144, p. 3, a seguir «Regulamento n.º 1698/2005»), e (CE) n.º 1975/2006 da Comissão, de 7 de dezembro de 2006, que estabelece as regras de execução do Regulamento n.º 1698/2005 relativas aos procedimentos de controlo e à condicionalidade no que respeita às medidas de apoio ao desenvolvimento rural (JO L 368, p. 74), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 484/2009 da Comissão, de 9 de junho de 2009 (JO L 145, p. 25, a seguir «Regulamento n.º 1975/2006»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio entre G. Szemerey e o Miniszterelnökséget vezető miniszter, habilitado nos direitos do Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve (chancelaria do Primeiro-Ministro, habilitado nos direitos do Gabinete Central do Instituto da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, a seguir «Gabinete»), a respeito de uma decisão deste que indefere um pedido de ajuda apresentado a título das ajudas «superfícies» por G. Szemerey e que lhe aplica uma sanção financeira pela inobservância das condições de apresentação desse pedido.

Quadro jurídico

Direito da União

Regulamento n.º 1698/2005

3 O Regulamento n.º 1698/2005 aprova as regras gerais do apoio comunitário ao desenvolvimento rural financiado pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader).

4 A ajuda ao desenvolvimento prevista nesse regulamento é posta em prática através de quatro eixos que são o objeto de outras tantas secções distintas que constam do título IV desse regulamento. A secção 2 está intitulada «Eixo 2 — Melhoria do ambiente e da paisagem rural». O artigo 36.º, alínea a), iv), do mesmo regulamento, que consta dessa secção 2, precisa que a ajuda nela prevista diz respeito nomeadamente às medidas destinadas à utilização sustentável das terras agrícolas através de pagamentos agroambientais.

5 O artigo 74.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1698/2005 dispõe:

«Para cada programa de desenvolvimento rural, os Estados-Membros asseguram que tenha sido criado o devido sistema de gestão e controlo, garantindo a clara atribuição e separação de funções entre a autoridade de gestão e os outros organismos. […]»

Regulamento n.º 1975/2006

6 O Regulamento n.º 1975/2006 contém disposições específicas em matéria de controlo e de condicionalidade no que respeita às medidas de apoio aprovadas pelo Regulamento n.º 1698/2005.

7 O artigo 4.º do Regulamento n.º 1975/2006, com a epígrafe «Pedidos de apoio e de pagamento», dispõe:

«1. Sem prejuízo das disposições específicas do presente regulamento, os Estados-Membros preverão procedimentos adequados para a apresentação dos pedidos de apoio.

[...]

3. Os pedidos de apoio e de pagamento podem ser ajustados, em qualquer momento após a sua apresentação, nos casos de erros óbvios reconhecidos pela autoridade competente.»

8 O artigo 5.º desse regulamento, com a epígrafe «Princípios gerais de controlo», dispõe:

«1. Sem prejuízo das disposições específicas do presente regulamento, os Estados-Membros assegurarão que todos os critérios de elegibilidade estabelecidos pela legislação comunitária ou nacional ou pelos programas de desenvolvimento rural possam ser controlados de acordo com um grupo de indicadores verificáveis a definir pelos Estados-Membros.

[...]

3. Sem prejuízo de disposições específicas, não será efetuado qualquer pagamento a beneficiários em relação aos quais se prove terem criado artificialmente as condições exigidas para conseguirem esses pagamentos a fim de obter um benefício contrário aos objetivos do regime de apoio.»

9 Sob o título «Regras de gestão e de controlo», a parte II desse regulamento contém um título I com a epígrafe «Apoio ao desenvolvimento rural para certas medidas do eixo 2 e do eixo 4». O capítulo II desse regulamento, que consta desse título e intitulado «Controlos, reduções e exclusões», contém o artigo 10.º Esta disposição, por sua vez com a epígrafe «Princípios gerais», tem a seguinte redação:

«1. Os pedidos de apoio e os pedidos de pagamento subsequentes serão controlados de um modo que garanta a verificação eficaz do cumprimento das condições para a concessão d[o] apoio.

2. Os Estados-Membros definirão métodos e meios adequados para verificar o cumprimento das condições para a concessão do apoio relativo a cada medida de apoio.

[...]

4. A verificação do respeito dos critérios de elegibilidade consistirá em controlos administrativos e em controlos *in loco*.

5. O respeito da condicionalidade será verificado através de controlos *in loco* e, se for caso disso, através de controlos administrativos.

[...]»

10 A secção I do capítulo II do Regulamento n.º 1975/2006 tem por título «Respeito dos critérios de elegibilidade». Esta secção contém, nomeadamente, uma subsecção I, intitulada «Controlos», na qual figura o artigo 11.º, intitulado «Controlos administrativos», que dispõe, no seu n.º 1:

«Os controlos administrativos serão efetuados em relação a todos os pedidos de apoio e de pagamento e incidirão em todos os elementos que seja possível e adequado controlar por meios administrativos. Os procedimentos devem assegurar o registo das atividades de controlo desenvolvidas, dos resultados das verificações e das medidas adotadas em relação às discrepâncias.»

11 A subsecção II dessa secção I tem a epígrafe «Reduções e exclusões». Nela se inclui o artigo 18.º que, sob o título «Reduções e exclusões nos casos de incumprimento dos critérios de elegibilidade», dispõe:

«1. Se qualquer dos compromissos ligados à concessão da ajuda, com exceção dos relacionados com a dimensão da superfície ou o número de animais declarados, não forem respeitados, a ajuda pedida será reduzida ou recusada.

2. O Estado-Membro determinará o montante da redução da ajuda, nomeadamente com base na gravidade, extensão e permanência do incumprimento detetado.

A extensão de um incumprimento dependerá, nomeadamente, da importância das suas consequências, tendo em conta os objetivos relacionados com os critérios que não foram respeitados.

A importância de um incumprimento dependerá, nomeadamente, do seu efeito na globalidade da operação.

A permanência de um incumprimento depende, nomeadamente, do período durante o qual dura o seu efeito ou das possibilidades de pôr termo a esse efeito através de meios razoáveis.

3. Sempre que o incumprimento resulte de irregularidades cometidas deliberadamente, o beneficiário será excluído da medida em questão no ano civil em causa e no ano civil seguinte.»

Regulamento n.º 1122/2009

12 O Regulamento n.º 1122/2009 revogou o 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 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). De acordo com o seu artigo 87.º, o Regulamento n.º 1122/2009 é aplicável aos pedidos de ajuda relativos às campanhas de comercialização ou períodos de prémio com início em 1 de janeiro de 2010.

13 Os considerandos 19, 28 e 29 do Regulamento n.º 1122/2009 referem:

«(19) A apresentação pontual do pedido de aumento do valor ou de atribuição de direitos ao pagamento, a título do regime de pagamento único, é fundamental para uma gestão administrativa eficiente. Por conseguinte, os Estados-Membros devem fixar um prazo para a apresentação do pedido, que não deve ser posterior a 15 de maio. A fim de simplificar o processo, os Estados-Membros devem poder decidir se o pedido deve ser apresentado simultaneamente com o pagamento único. [...].

[...]

(28) O cumprimento dos prazos de apresentação dos pedidos de ajuda e de alteração dos pedidos de ajuda 'superfícies', bem como de quaisquer documentos comprovativos, contratos ou declarações, é indispensável para permitir às autoridades nacionais a programação e subsequente realização de controlos efetivos da correção dos pedidos de ajuda. Devem, por conseguinte, ser determinadas datas-limite para a admissão de pedidos apresentados tardiamente. Por outro lado, deve ser aplicada uma redução para incentivar os agricultores a observar os prazos.

(29) A apresentação pontual dos pedidos de direitos ao pagamento pelos agricultores é essencial para que os Estados-Membros possam estabelecer esses direitos atempadamente. A apresentação tardia dos pedidos em causa só deve, portanto, ser autorizada dentro do mesmo prazo suplementar que o previsto para a apresentação de qualquer pedido de ajuda. Também deve ser aplicada uma taxa de redução dissuasora, salvo se o atraso resultar de casos de força maior ou circunstâncias excecionais.»

14 O artigo 23.º desse regulamento, com a epígrafe «Apresentação tardia», dispõe, no seu n.º 1:

«Exceto em casos de força maior e circunstâncias excecionais nos termos do artigo 75.º, a apresentação dos pedidos de ajuda a título do presente regulamento depois dos prazos correspondentes dá origem a uma redução, de 1% por dia útil, dos montantes a que o agricultor teria direito no caso de apresentação atempada do pedido.

Sem prejuízo de medidas específicas a tomar pelos Estados-Membros no que respeita à necessidade de apresentação de qualquer documento comprovativo em tempo útil para possibilitar a programação e execução de controlos efetivos, o primeiro parágrafo é também aplicável relativamente a qualquer documento, contrato ou declaração a apresentar à autoridade competente nos termos dos artigos 12.º e 13.º, sempre que tais documentos, contratos ou declarações sejam constitutivos da elegibilidade para a ajuda em questão. Nesse caso, a redução aplica-se ao montante pagável a título da ajuda em causa.

Se o atraso for superior a 25 dias, o pedido não é admissível.»

15 Nos termos do artigo 7.º do Regulamento n.º 1975/2006, conjugado com o quadro de correspondência que consta do Anexo II do Regulamento n.º 1122/2009, o artigo 23.º deste último regulamento aplica-se *mutatis mutandis* às situações regidas pelo Regulamento n.º 1975/2006.

16 O artigo 58.º do Regulamento n.º 1122/2009, com a epígrafe «Reduções e exclusões nos casos de sobredeclaração», dispõe:

«Se, relativamente a um grupo de culturas, a superfície declarada para efeitos de um regime de ajuda 'superfícies', com exceção das ajudas à batata para fécula e às sementes previstas no título IV, capítulo 1, secções 2 e 5, do 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)], exceder a superfície determinada em conformidade com o artigo 57.º do presente regulamento, a ajuda é calculada com base na superfície determinada, diminuída do dobro da diferença constatada se esta for superior a 3% ou a 2 hectares, mas não superior a 20% da superfície determinada.

Se a diferença constatada for superior a 20% da superfície determinada, não é concedida qualquer ajuda 'superfícies' relativamente ao grupo de culturas em causa.

Se a diferença for superior a 50%, o agricultor é excluído uma vez mais da ajuda num montante correspondente à diferença entre a superfície declarada e a superfície determinada em conformidade com o artigo 57.º do presente regulamento. Esse montante é deduzido em conformidade com o

artigo 5.º-B do Regulamento (CE) n.º 885/2006 [da Comissão, de 21 de junho de 2006, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho no respeitante à acreditação dos organismos pagadores e de outros organismos, e ao apuramento das contas do FEAGA e do FEADER (JO L 171, p. 90)]. Se o montante não puder ser totalmente deduzido em conformidade com esse artigo nos três anos civis seguintes ao ano civil em que a diferença seja detetada, o saldo será anulado.»

17 Nos termos do artigo 75.º, n.º 1, desse regulamento, sob a epígrafe «Força maior e circunstâncias excecionais»:

«Sempre que o agricultor não tenha podido respeitar as suas obrigações devido a um caso de força maior ou a circunstâncias excecionais, na aceção do artigo 31.º do Regulamento [n.º 73/2009], conserva o seu direito à ajuda em relação à superfície ou aos animais elegíveis no momento em que o caso de força maior ou as circunstâncias excecionais tenham ocorrido. Além disso, se o incumprimento resultar de casos de força maior ou de circunstâncias excecionais relacionados com a condicionalidade, não é aplicada a redução correspondente.»

Direito húngaro

18 O artigo 29.º, n.º 3, do Despacho do Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural n.º 61/2009 (V.14.), que aprova as condições detalhadas para a apresentação dos pedidos de ajuda à agricultura e à gestão do ambiente no âmbito do Feader [az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V.14.) FVM rendelet], conforme alterado pelo despacho n.º 31/2010 (a seguir «Despacho n.º 61/2009»), dispõe:

«No que respeita aos programas-alvo definidos no artigo 3.º, n.º 1, alínea a), aa) a ac), no caso de produção de plantas cultiváveis raras ameaçadas e que tenham uma importância considerável do ponto de vista genético e da conservação das culturas na aceção do anexo 12 ou no caso de produção de legumes nos termos do anexo 13, a pessoa elegível para a ajuda tem direito ao montante da ajuda específica prevista no capítulo II, no ano em causa e pelas parcelas agrícolas em causa, se o instituto dos serviços agrícolas certificar que a espécie vegetal em causa é uma planta na aceção do anexo 12 ou 13.»

19 O artigo 43.º, n.º 6, desse despacho dispõe:

«No caso de produção de uma espécie vegetal rara, deve ser junto ao pedido de pagamento o documento passado com base nas disposições do artigo 29.º, n.º 3, relativas às espécies vegetais raras.»

20 Nos termos do artigo 55.º, n.º 4, desse despacho:

«Se, por ocasião de um controlo no local, se verificar que a pessoa elegível não tem o certificado previsto no artigo 29.º, n.º 3, a totalidade do montante da ajuda por uma campanha não será paga à pessoa elegível relativamente à parcela em causa.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

21 Em maio de 2010, o recorrente no processo principal apresentou um pedido único a título de ajuda «superfícies». Esse pedido era relativo ao pagamento de uma ajuda relativa a uma área de 52,9 hectares no âmbito do programa de culturas arvenses ecológicas, 29,69 hectares dos quais seriam dedicados à cultura de uma espécie vegetal arvense rara e ameaçada, com interesse do ponto de vista genético e para a conservação de culturas.

22 O ano de 2010 foi marcado por inundações e outros acontecimentos naturais que impediram a sementeira dessa espécie. Por essa razão, o recorrente no processo principal invocou um caso de força maior nos meses de junho e julho de 2010. Por recomendação das autoridades húngaras, o recorrente no processo principal mudou o código de exploração da área a que respeitava o seu pedido de ajuda e declarou-a «área de pousio».

23 Em março de 2011, o organismo pagador indeferiu o pedido de pagamento da ajuda apresentado pelo recorrente no processo principal e aplicou-lhe uma sanção financeira no montante de 2 483 953 forints húngaros (HUF) (cerca de 7 900 euros), ao longo de três anos, a deduzir das ajudas «superfícies» a que pudesse ter direito nesses anos. Com essa decisão, esse organismo confirmou ainda a existência da força maior invocada por G. Szemerey.

24 Este interpôs recurso gracioso dessa decisão para o Gabinete, que, por decisão de 13 de janeiro de 2012, o indeferiu com o fundamento de que, na apresentação do seu pedido de ajudas «superfícies», o recorrente no processo principal não tinha juntado o certificado relativo à espécie vegetal rara, passado pelo Instituto húngaro dos serviços agrícolas, necessário para ser elegível para efeitos da ajuda pedida (a seguir «certificado em causa»).

25 Resulta da decisão de reenvio que, com efeito, as regras dos certificados passados relativamente às espécies vegetais raras previstas no Despacho n.º 61/2009 tinham sido alteradas pelo legislador húngaro a partir de 30 de março de 2010. Desde a entrada em vigor dessa alteração, o requerente de ajuda tem de apresentar esse certificado simultaneamente com o pedido único de ajuda «superfícies», isto é, no caso, antes de 15 de maio de 2010, ao passo que, antes dessa alteração legislativa, esse certificado só tinha de ser apresentado por ocasião de um controlo no local.

26 Visto G. Szemerey não ter apresentado o certificado em causa simultaneamente com o pedido de ajuda «superfícies», o Gabinete considerou que as parcelas a que respeitava a espécie rara em causa não podiam ser tidas em conta na determinação do montante da ajuda. Com efeito, o Gabinete considerou que o pedido do recorrente no processo principal acusava uma diferença de mais de 50% entre a área declarada e a área determinada. Assim, o Gabinete considerou que o pedido de ajuda de G. Szemerey era objeto de uma «sobredeclaração», na aceção do Regulamento n.º 1122/2009, e decidiu aplicar as sanções previstas no seu artigo 58.º Por outro lado, na sua decisão, o Gabinete considerou que, uma vez que essa espécie rara é habitualmente semeada na primavera, G. Szemerey podia saber no momento da apresentação do pedido de ajuda que não poderia obter o certificado em causa até 15 de maio de 2010, de modo que, logo nesse momento, poderia ter alterado o seu pedido para outras espécies vegetais não raras.

27 O recorrente no processo principal interpôs recurso dessa decisão do Gabinete para o Gyulai közigazgatási és munkaügyi bíróság (Tribunal Administrativo e do Trabalho de Gyula) impugnando a sua legalidade.

28 Nestas circunstâncias, o Gyulai közigazgatási és munkaügyi bíróság decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Devem o princípio da flexibilidade e da possibilidade de alteração[, na aceção dos considerandos] 20 e 27 do Regulamento […] n.º 796/2004, [ou dos considerandos] 18, 23 e 26 do Regulamento […] n.º 1122/2009, ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional nos termos da qual, no caso de cultivo de uma espécie vegetal rara, deve ser junto ao pedido de pagamento o certificado relativo ao vegetal raro, tendo em conta a prática administrativa segundo a qual apenas era permitido o pedido de certificado antes do pedido de pagamento entre 2 e 15 de abril de 2010, apenas era permitido juntá-lo simultaneamente com apresentação do pedido único e a legislação não permitia regularizar a insuficiência do pedido que consiste na falta de certificado?

2) Este regime é compatível com a obrigação de um Estado-Membro de não comprometer os objetivos da [p]olítica [a]grícola [c]omum ou é possível afirmar que a efetividade do exercício do direito ao apoio dos agricultores que cultivam vegetais raros resultante do direito da União se tornou impossível, ou excessivamente difícil e imprevisível, no ano de 2010 com a alteração da legislação [...]?

3) É contrária aos [considerandos] 57 do Regulamento […] n.º 796/2004 ou 75 do Regulamento […] n.º 1122/2009 e, em especial, ao princípio da proporcionalidade a prática administrativa que, em caso de falta do certificado relativo ao vegetal raro, sem ter em conta a intencionalidade, a negligência nem as circunstâncias, impõe uma sanção por sobredeclaração no que respeita à totalidade do pedido, apesar de o pedido de pagamento cumprir, de resto, em relação a toda a parcela de terreno, os requisitos para a concessão do apoio e o agricultor cultivar o vegetal declarado na superfície declarada?

4) São aplicáveis as causas de isenção previstas nos [considerandos] 67 ou 71 do Regulamento […] n.º 796/2004 ou no [considerando] 75 do Regulamento […] n.º 1122/2009 quando o agricultor alegue uma prática administrativa contrária ou inadequada como circunstâncias excecionais e pretenda demonstrar que a prática do organismo administrativo foi, total ou parcialmente, responsável pelo seu erro?

5) É possível considerar a declaração aceite da situação de força maior apresentada pelo agricultor relativamente à perda total do cultivo (sementeira) como informação correta a que fazem referência os [considerandos] 67 do Regulamento […] n.º 796/2004 e 93 do Regulamento […] n.º 1122/2009, que dispensa o agricultor de apresentar o certificado relativo ao vegetal raro e, como consequência, pressupõe a isenção das sanções respeitantes à totalidade do pedido?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à admissibilidade

29 O Governo húngaro alega a inadmissibilidade das questões prejudiciais por não serem relativas às disposições normativas contidas na regulamentação pertinente do direito da União, mas apenas aos considerandos dos Regulamentos n.ºs 796/2004 e 1122/2009.

30 A este propósito, há que recordar que, no âmbito do processo de cooperação entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça, instituído pelo artigo 267.º TFUE, compete a este dar ao órgão jurisdicional nacional uma resposta útil que lhe permita decidir o litígio que lhe foi submetido. Nesta ótica, cabe ao Tribunal de Justiça, se necessário, reformular as questões que lhe foram apresentadas. Com efeito, o Tribunal de Justiça tem por missão interpretar todas as disposições do direito da União de que os órgãos jurisdicionais nacionais necessitem para decidir dos litígios que lhes são submetidos, ainda que essas disposições não sejam expressamente referidas nas questões que lhe são apresentadas por esses órgãos jurisdicionais (acórdão Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, n.º 39 e jurisprudência aí referida).

31 Consequentemente, embora, no plano formal, o órgão jurisdicional de reenvio tenha limitado as suas questões à interpretação das disposições dos Regulamentos n.ºs 796/2004 e 1122/2009, isso não obsta a que o Tribunal de Justiça lhe forneça todos os elementos de interpretação do direito da União que possam ser úteis para a decisão do processo que lhe foi submetido, tenha-lhes esse órgão jurisdicional feito ou não referência no enunciado das suas questões. Cabe ao Tribunal de Justiça extrair de todos os elementos fornecidos pelo órgão jurisdicional nacional, e nomeadamente da fundamentação da decisão de reenvio, os elementos do referido direito que necessitam de interpretação, tendo em conta o objeto do litígio (v., por analogia, acórdão Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, n.º 40 e jurisprudência aí referida).

32 A esse respeito, não se discute que o recorrente no processo principal apresentou o pedido de ajuda objeto do litígio a título de pagamentos agroambientais, previstos no artigo 36.º, alínea a), iv), do Regulamento n.º 1698/2005, cujas regras de aplicação o Regulamento n.º 1975/2006 define, nomeadamente no que respeita aos procedimentos em matéria de controlo e de condicionalidade. Resulta ainda do artigo 7.º do Regulamento n.º 1975/2006 que certas disposições do Regulamento n.º 796/2004, substituído pelo Regulamento n.º 1122/2009, nomeadamente o artigo 23.º deste último regulamento, se aplicam *mutatis mutandis* aos pedidos de ajuda do tipo da que está em causa no processo principal. Além disso, está assente que o artigo 58.º, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 1122/2009 foi aplicado nas circunstâncias do caso do processo principal.

33 Assim, há que considerar que, com as suas questões, o tribunal de reenvio pretende, em substância, determinar se o direito da União e, nomeadamente, as suas disposições relativas aos pagamentos agroambientais referidas no número anterior do presente acórdão se opõem a uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, que, por um lado, exige, como requisito de admissibilidade de um pedido de ajuda agroambiental, que o requerente forneça ao organismo pagador, no máximo até ao momento do seu pedido de ajuda, um documento como o certificado em causa e que, por outro, dispõe que, no caso de não apresentação desse documento no prazo previsto, esse requerente seja sancionado com o indeferimento de todo o seu pedido e com uma redução das ajudas a pagar a título dos três anos seguintes.

34 Daí resulta que as questões prejudiciais são admissíveis.

Quanto à primeira e segunda questões

35 Com a primeira e segunda questões, que devem ser analisadas em conjunto, o tribunal de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 23.º do Regulamento n.º 1122/2009, conjugado com os Regulamentos n.ºs 1698/2005 e 1975/2006, se opõe a uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, que exige que o requerente de uma ajuda agroambiental forneça ao organismo pagador, simultaneamente com o seu pedido de ajuda, um certificado relativo à espécie vegetal rara que lhe confere o direito ao pagamento dessa ajuda.

36 Desde lego, não se pode deixar de observar que nenhum dos regulamentos referidos no número anterior do presente acórdão contém qualquer disposição que se oponha expressamente a uma regulamentação nacional como essa.

37 No que respeita aos programas de desenvolvimento rural, o artigo 74.º do Regulamento n.º 1698/2005 dispõe que os Estados-Membros devem instituir, para cada um desses programas, um sistema que permita garantir um controlo eficaz desses programas.

38 Em particular, o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1975/2006 dispõe que os Estados-Membros assegurarão que todos os critérios de elegibilidade estabelecidos pela legislação comunitária ou nacional ou pelos programas de desenvolvimento rural possam ser controlados de acordo com um grupo de indicadores verificáveis que lhes cabe definir. Em face do n.º 3 desse artigo, esses indicadores devem, nomeadamente, permitir garantir que ninguém possa beneficiar de forma abusiva dos pagamentos e assim obter uma vantagem desconforme com os objetivos do regime de apoio.

39 A esse respeito, os princípios gerais que regem os controlos relativos aos pedidos de ajuda e de pagamento, previstos no artigo 10.º do Regulamento n.º 1975/2006, deixam aos Estados-Membros a liberdade de definirem os métodos e os meios adequados para verificarem as condições de concessão da ajuda relativamente a cada medida de ajuda. O n.º 4 desse artigo precisa que os critérios de elegibilidade são verificados por meio de controlos administrativos e de controlos no local. Em

matéria de controlos administrativos, o artigo 11.º do Regulamento n.º 1975/2006 dispõe que estes serão efetuados relativamente a todos os pedidos de ajuda e de pagamento e abrangem todos os elementos que seja possível e oportuno controlar por meios administrativos.

40 No caso, o Gabinete e o Governo húngaro alegam, o que cabe ao tribunal de reenvio verificar, que a apresentação do certificado em causa é um requisito de elegibilidade do pedido de ajuda previsto no direito nacional, que se destina a permitir que as autoridades competentes efetuem uma verificação *ex ante* da elegibilidade do requerente de um regime de ajuda particular, com o objetivo de reforçar a eficácia do controlo. A esse respeito, a exigência de esse certificado ser apresentado com o pedido de ajuda permite garantir que os pagamentos não serão feitos antes do final dos controlos e, com isso, assegurar, de acordo com a intenção do legislador da União expressa no considerando 4 do Regulamento n.º 1975/2006, um efeito preventivo a esses controlos.

41 Daí resulta que uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê como requisito de elegibilidade de um pedido de ajuda agroambiental que o requerente dessas ajudas forneça ao organismo pagador, no máximo até ao momento do pedido, um certificado, como o que está em causa, se insere na margem de apreciação de que dispõem os Estados-Membros nos termos dos artigos 5.º, 10.º e 11.º do Regulamento n.º 1975/2006 e participa do objetivo prosseguido por essas disposições, que é o de garantir a eficácia dos controlos.

42 Contudo, as medidas tomadas pelos Estados-Membros no âmbito da sua margem de apreciação não podem prejudicar o efeito útil das disposições dos Regulamentos n.os 1698/2005, 1975/2006 e 1122/2009 ou dos princípios gerais do direito da União, em particular os princípios da proporcionalidade (v., por analogia, acórdão Bonn Fleisch, C-1/06, EU:C:2007:396, n.º 40) e da segurança jurídica (v., por analogia, despacho Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, n.os 31 e 32).

43 Em primeiro lugar, o recorrente no processo principal alega, nas suas observações escritas, que essa regulamentação é desproporcionada, uma vez que prevê um prazo findo o qual deixa de ser possível qualquer regularização do pedido de ajuda quando o certificado em causa não tenha podido ser junto nesse prazo.

44 A este respeito, refira-se que, como indicam os considerandos 19 e 28 do Regulamento n.º 1122/2009, a fixação pelos Estados-Membros de prazos de apresentação dos pedidos de ajuda e dos documentos comprovativos que acompanham esses pedidos é indispensável à realização do objetivo de gestão e de controlo eficaz prosseguido pelo direito da União em matéria de ajudas agrícolas.

45 Deste modo, o artigo 23.º do Regulamento n.º 1122/2009 dispõe expressamente que deverá ser previsto um prazo suplementar de 25 dias para além da data-limite fixada pelos Estados-Membros no âmbito dos processos de apresentação desses pedidos e documentos comprovativos, a fim de se autorizar, sem prejuízo da aplicação da sanção prevista nessa disposição, a apresentação tardia desses pedidos e documentos.

46 Ora, o Gabinete confirmou, na audiência no Tribunal de Justiça, que a regulamentação nacional em causa no processo principal concedia, de acordo com o artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1122/2009, um prazo suplementar de 25 dias para a apresentação tardia do certificado em causa, o que incumbe ao tribunal de reenvio verificar.

47 Em segundo lugar, quanto à violação do princípio da segurança jurídica alegada pelo recorrente no processo principal, resultante da alteração em 2010 das regras de apresentação de documentos como o certificado em causa, há que recordar que esse princípio exige que uma regulamentação com consequências desfavoráveis para os particulares seja clara e precisa e que a sua aplicação seja previsível para os sujeitos de direito (despacho Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, n.º 32 e jurisprudência aí referida).

48 O Tribunal de Justiça já declarou que um particular não pode confiar na ausência total de qualquer alteração legislativa, podendo apenas pôr em causa as modalidades de aplicação de tal alteração. A este respeito, o princípio da segurança jurídica exige, em particular, que o legislador tenha em conta as situações particulares dos operadores e preveja, se for caso disso, adaptações à aplicação das novas normas jurídicas (despacho Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, n.º 33 e jurisprudência aí referida).

49 No caso, cabe ao tribunal de reenvio analisar se as regras de entrada em vigor da nova regulamentação nacional em causa no processo principal permitiam aos operadores em causa, em condições razoáveis, cumprirem as suas exigências e, em particular, ao recorrente no processo principal pedir, obter e apresentar o certificado em causa no prazo previsto nessa regulamentação nacional, conforme alterada.

50 A este respeito, o tribunal de reenvio deverá nomeadamente verificar se, como alega o Gabinete, a exigência de um certificado para as espécies vegetais raras não é nova e se a nova regulamentação não previa qualquer data-limite imperativa para pedir o certificado às autoridades competentes e, sendo caso disso, ter em conta esses elementos na sua apreciação.

51 Em face de todas estas considerações, há que responder à primeira e segunda questões que o artigo 23.º do Regulamento n.º 1122/2009, conjugado com os Regulamentos n.ºs 1698/2005 e 1975/2006, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, que exige que o requerente de uma ajuda agroambiental forneça ao organismo pagador, simultaneamente com o seu pedido de ajuda, um certificado relativo à espécie vegetal rara que lhe confere o direito ao pagamento dessa ajuda, desde que essa regulamentação tenha permitido aos operadores em causa darem-lhe cumprimento em condições razoáveis, o que incumbe ao tribunal de reenvio verificar.

Quanto à terceira a quinta questões

52 Com a terceira a quinta questões, que devem ser analisadas em conjunto, o tribunal de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 58.º, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 1122/2009 deve ser interpretado no sentido de que a sanção nele prevista é aplicável ao requerente de uma ajuda agroambiental que não juntou ao seu pedido de ajuda um documento como o certificado em causa.

53 A título preliminar, há que salientar que as partes no processo principal estão em desacordo quanto às razões pelas quais o certificado em causa não foi apresentado pelo recorrente no processo principal no prazo previsto na regulamentação nacional. O recorrente no processo principal entende que essa situação resulta de um caso de força maior que o impediu de semear a espécie vegetal em causa e assim obter esse certificado atempadamente. O Gabinete, por seu turno, alega que o mesmo certificado poderia ter sido obtido antes da sementeira dessa espécie e, assim, apresentado no prazo.

54 Contudo, está assente que a omissão do recorrente no processo principal foi sancionada com base no artigo 58.º, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 1122/2009, relativo às reduções e exclusões aplicáveis no caso de «sobredeclaração» no âmbito de pedidos de ajuda ao abrigo de regimes de ajuda «superfícies». Ora, a este propósito, há que observar que o incumprimento imputado ao recorrente no processo principal não respeita a uma obrigação ligada à dimensão da área declarada no pedido de ajuda, mas à obrigação de apresentar dentro do prazo o certificado em causa, demonstrando que estavam preenchidos os requisitos de elegibilidade para uma ajuda.

55 Por conseguinte, não se pode deixar de observar que esse incumprimento não está abrangido pelo artigo 58.º do Regulamento n.º 1122/2009, mas pelo artigo 23.º, n.º 1, segundo e terceiro parágrafos, deste regulamento, uma vez que, como referido no n.º 45 do presente acórdão, esta última disposição prevê sanções específicas para esses incumprimentos.

56 Nos termos desta última disposição, exceto em casos de força maior e nas circunstâncias excecionais previstas no artigo 75.º desse regulamento, a apresentação desse documento depois da data-limite aplicável leva a uma redução de 1% por dia útil dos montantes devidos a título da ajuda pedida. Além disso, essa disposição dispõe igualmente que, quando o atraso exceda 25 dias civis, o pedido é considerado inadmissível.

57 Daí resulta que, numa situação como a que está em causa no processo principal, em que um requerente de ajuda não apresentou o certificado em causa, quer no prazo previsto para a apresentação do seu pedido de ajuda quer no prazo suplementar de 25 dias previsto para a apresentação tardia desse pedido e dos documentos comprovativos que o acompanham, o artigo 23.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 1122/2009 prevê como única sanção a inadmissibilidade do pedido de pagamento.

58 Quanto à questão de saber se o incumprimento imputado ao recorrente no processo principal é devido a um caso de força maior e se, portanto, este pode ficar livre da sanção prevista no artigo 23.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 1122/2009, visto tratar-se de uma apreciação de facto, cabe ao tribunal de reenvio verificar se esse incumprimento é devido a circunstâncias alheias ao operador, anormais e imprevisíveis, cujas consequências não poderiam ter sido evitadas apesar de todas as diligências por ele levadas a cabo (v., neste sentido, acórdão Parras Medina, C-208/01, EU:C:2002:593, n.º 19 e jurisprudência aí referida).

59 Em face destas considerações, há que responder à terceira a quinta questões que o artigo 58.º, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 1122/2009 deve ser interpretado no sentido de que a sanção aí prevista não é aplicável ao requerente de uma ajuda agroambiental que não juntou ao seu pedido de ajuda um documento como o certificado em causa. O artigo 23.º, n.º 1, terceiro parágrafo, desse regulamento deve ser interpretado no sentido de que essa omissão leva, em princípio, à inadmissibilidade do pedido de pagamento da ajuda agroambiental.

Quanto às despesas

60 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 (Quarta Secção) declara:

1) **O artigo 23.º do 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 setor vitivinícola, conjugado com os Regulamentos (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 473/2009 do Conselho, de 25 de maio de 2009, e (CE) n.º 1975/2006 da Comissão, de 7 de dezembro de 2006, que estabelece as regras de execução do Regulamento n.º 1698/2005 relativas aos procedimentos de controlo e à condicionalidade no que respeita às medidas de apoio ao desenvolvimento rural, conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 484/2009 da Comissão, de 9 de junho de 2009, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, que exige que o requerente de uma ajuda agroambiental forneça ao organismo pagador, simultaneamente com o seu pedido de ajuda,**

um certificado relativo à espécie vegetal rara que lhe confere o direito ao pagamento dessa ajuda, desde que essa regulamentação tenha permitido aos operadores em causa darem-lhe cumprimento em condições razoáveis, o que incumbe ao tribunal de reenvio verificar.

2) **O artigo 58.º, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 1122/2009 deve ser interpretado no sentido de que a sanção aí prevista não é aplicável ao requerente de uma ajuda agroambiental que não juntou ao seu pedido de ajuda um documento como o certificado em causa no processo principal, que lhe confere o direito ao pagamento dessa ajuda. O artigo 23.º, n.º 1, terceiro parágrafo, desse regulamento deve ser interpretado no sentido de que essa omissão leva, em princípio, à inadmissibilidade do pedido de pagamento da ajuda agroambiental.**

Assinaturas