



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
apresentadas em 20 de abril de 2016¹

Processo C-111/15

**Občina Gorje
contra
Republika Slovenija**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Upravno sodišče (Tribunal Administrativo, Eslovénia)]

«Reenvio prejudicial — Política agrícola comum — Financiamento pelo Feader — Apoio ao desenvolvimento rural — Regulamento (CE) n.º 1698/2005 — Artigo 71.º, n.º 3 — Condição temporal de elegibilidade das despesas — Regulamento (UE) n.º 65/2011 — Artigo 30.º, n.º 1 — Indeferimento do pedido de pagamento na sua totalidade no caso de esse pedido incluir simultaneamente despesas elegíveis e não elegíveis»

I – Introdução

1. A política de desenvolvimento rural da União Europeia assenta num princípio de cofinanciamento, cabendo à União assegurar dois terços dos fundos totais e aos Estados-Membros um terço dos mesmos. As quantias atribuídas pela União e pelos Estados-Membros para facilitar o desenvolvimento rural são consideráveis. Assim, no decurso do período de programação para os anos de 2007 a 2013, a União e os Estados-Membros consagraram mais de 150 mil milhões de euros à política de desenvolvimento rural, dos quais cerca de metade a título de medidas de investimento².

2. A este respeito, a luta contra a fraude ocupa um lugar sempre importante tendo em conta a elevada taxa de erro³. O Tribunal de Justiça declarou, baseando-se no artigo 325.º TFUE, que os Estados-Membros eram obrigados, para combater as fraudes lesivas dos interesses financeiros da União, a tomar as mesmas medidas que adotarem para combater as fraudes lesivas dos seus interesses próprios⁴.

3. O presente pedido de decisão prejudicial, apresentado pelo Upravno sodišče (Tribunal Administrativo, Eslovénia), inscreve-se nesse contexto, ao suscitar questões relativas às competências dos Estados-Membros para efeitos de controlo do apoio à política de desenvolvimento rural da União.

1 — Língua original: francês.

2 — Relatório Especial n.º 23 do Tribunal de Contas Europeu intitulado «Erros nas despesas do desenvolvimento rural: quais são as causas e como estão a ser corrigidas?», 2014, n.º 1.

3 — Relatório Especial n.º 23 do Tribunal de Contas Europeu intitulado «Erros nas despesas do desenvolvimento rural: quais são as causas e como estão a ser corrigidas?», 2014, n.º 12. Em relação ao período de programação para os anos de 2007 a 2013, a taxa de erro média para as despesas suportadas em matéria de desenvolvimento rural foi avaliada em 8,2%.

4 — V. acórdão de 28 de outubro de 2010, SGS Belgium e o. (C-367/09, EU:C:2010:648, n.º 40).

4. Mais especificamente, o órgão jurisdicional de reenvio interroga o Tribunal de Justiça sobre a questão de saber, em substância, se o artigo 71.º, n.º 3, do Regulamento (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)⁵, se opõe a uma regulamentação nacional que subordina a elegibilidade das despesas de investimento para a contribuição do Feader à condição de que estas sejam suportadas depois da aprovação do pedido de apoio. Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o referido regulamento e o artigo 30.º do Regulamento (UE) n.º 65/2011 da Comissão, de 27 de janeiro de 2011, 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 rural⁶, se opõem a uma regulamentação nacional que prevê o indeferimento do pedido de pagamento do apoio na sua totalidade no caso de esse pedido incluir simultaneamente despesas elegíveis e não elegíveis.

5. Consequentemente, a primeira questão prejudicial tem por objeto a margem de apreciação reconhecida aos Estados-Membros na determinação dos requisitos de elegibilidade das despesas para o apoio cofinanciado pelo Feader, ao passo que a segunda questão prejudicial diz respeito ao poder dos Estados-Membros para sancionar os incumprimentos das condições de elegibilidade.

6. As questões prejudiciais foram suscitadas no âmbito de um litígio administrativo que opõe o Občina Gorje (Município de Gorje) à Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (Agência eslovena dos mercados agrícolas e do desenvolvimento rural, a seguir «Agência»), a respeito do indeferimento por esta última do seu pedido de pagamento de apoios ao abrigo do programa de desenvolvimento rural da Eslovénia para o período compreendido entre 2007 e 2013.

II – Quadro jurídico

A – Direito da União

1. Regulamento n.º 1698/2005

7. A execução da política de desenvolvimento rural da União assenta no princípio de uma gestão partilhada entre a União e os Estados-Membros, estabelecendo o direito da União um quadro jurídico geral a completar pelos direitos nacionais. A este respeito, o Regulamento n.º 1698/2005 estabelece as regras gerais para o apoio comunitário ao desenvolvimento rural financiado pelo Feader⁷.

8. Em conformidade com o título III do Regulamento n.º 1698/2005, intitulado «Programação», cada Estado-Membro adota um programa nacional, que é objeto de aprovação pela Comissão Europeia, que executa uma estratégia de desenvolvimento rural por meio de quatro eixos, definidos no título IV do regulamento, intitulado «Apoio ao desenvolvimento rural». O eixo 3, intitulado «Qualidade de vida nas zonas rurais e diversificação da economia rural», engloba, entre outros, de acordo com o artigo 52.º, alínea b), ii), deste regulamento a «renovação e desenvolvimento das aldeias».

5 — JO 2005, L 277, p. 1.

6 — JO 2011, L 25, p. 8.

7 — V., a respeito do Regulamento n.º 1698/2005, Danielsen, J. H., *EU Agricultural Law*, Kluwer Law International, 2013, pp. 123 a 133.

9. O título V do Regulamento n.º 1698/2005, intitulado «Contribuição do Feader», contém regras sobre o financiamento da política de desenvolvimento rural, nomeadamente o artigo 71.º, intitulado «Elegibilidade das despesas». O artigo 71.º, n.ºs 1 e 2, e n.º 3, primeiro parágrafo, dispõe:

«1. Sem prejuízo do n.º 1 do artigo 39.º do Regulamento (CE) n.º 1290/2005 [do Conselho, de 21 de junho de 2005, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO 2005, L 209, p. 1)], uma despesa é elegível para contribuição do Feader se o apoio em questão for efetivamente pago pelo organismo pagador entre 1 de janeiro de 2007 e 31 de dezembro de 2015. As operações cofinanciadas não podem ser concluídas antes da data de início da elegibilidade.

As novas despesas acrescentadas no momento da revisão de um programa referida no artigo 19.º são elegíveis a partir da data de receção pela Comissão do pedido de alteração do programa.

2. As despesas são elegíveis para contribuição do Feader apenas quando incorridas para a realização de operações decididas pela autoridade de gestão do programa em questão, ou sob a sua responsabilidade, de acordo com os critérios de seleção fixados pelo organismo competente.

3. As regras relativas à elegibilidade das despesas são fixadas ao nível nacional, sob reserva das condições especiais estabelecidas no presente regulamento para determinadas medidas de desenvolvimento rural.»

10. O título VI do Regulamento n.º 1698/2005 diz respeito, designadamente, à gestão e ao controlo da política de desenvolvimento rural. O n.º 4 do artigo 74.º, intitulado «Responsabilidades dos Estados-Membros», dispõe:

«Os Estados-Membros efetuam controlos de acordo com regras de execução aprovadas nos termos do n.º 2 do artigo 90.º, nomeadamente no que diz respeito ao tipo e à intensidade dos controlos, adaptados à natureza das diferentes medidas de desenvolvimento rural.»

11. O Regulamento n.º 1698/2005 foi revogado e substituído pelo Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) e que revoga o Regulamento n.º 1698/2005⁸.

2. Regulamento n.º 65/2011

12. Em conformidade com o artigo 74.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1698/2005, a Comissão aprovou o Regulamento n.º 65/2011.

13. O artigo 2.º, alíneas a) e b), do referido regulamento estabelece uma distinção entre o «Pedido de apoio», definido como «um pedido de apoio ou de participação num regime a título do Regulamento (CE) n.º 1698/2005», e o «Pedido de pagamento», definido como um pedido apresentado por um beneficiário com vista a um pagamento pelas autoridades nacionais».

14. O artigo 4.º do regulamento tem por objeto os princípios gerais de controlo. O n.º 9 deste artigo dispõe:

«As reduções ou exclusões ao abrigo do presente regulamento não prejudicam as sanções suplementares previstas por outras disposições da legislação da União Europeia ou da legislação nacional.»

⁸ — JO 2013, L 347, p. 487. V., quanto à relação entre o Regulamento n.º 1698/2005 e o Regulamento n.º 1305/2013, Monteduro, M. e o. (ed.), *Law and Agroecology - A Transdisciplinary Dialogue*, Springer Verlag, Berlim, Heidelberg, 2015, pp. 151 a 159.

15. O controlo administrativo da concessão de subvenções a título do eixo 3 do Regulamento n.º 1698/2005 é feito em duas fases, a saber, em primeiro lugar, por força do artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento n.º 65/2011, para os pedidos de apoio, e em segundo, por força do artigo 24.º, n.º 3, deste regulamento, para os pedidos de pagamentos⁹. Além disso, os artigos 25.º a 27.º do Regulamento n.º 65/2011 enunciam as regras que regulam os controlos *in loco*.

16. Em relação ao pagamento do apoio ao beneficiário, o artigo 30.º do Regulamento n.º 65/2011, intitulado «Reduções e exclusões», dispõe:

«1. Os pagamentos são calculados com base no que se considere elegível no decurso dos controlos administrativos. O Estado-Membro examina o pedido de pagamento recebido do beneficiário e estabelece os montantes elegíveis para o apoio. O Estado-Membro estabelecerá:

- a) O montante pagável ao beneficiário unicamente com base no pedido de pagamento;
- b) O montante pagável ao beneficiário após um exame da elegibilidade do pedido de pagamento.

Se o montante estabelecido nos termos da alínea a) exceder o montante estabelecido nos termos da alínea b) em mais de 3%, o montante estabelecido nos termos da alínea b) é objeto de uma redução. Essa redução é igual à diferença entre os dois montantes.

No entanto, não é aplicada qualquer redução se o beneficiário puder demonstrar que não cometeu qualquer infração no que se refere à inclusão do montante não elegível.

2. Sempre que se verifique que um beneficiário prestou deliberadamente uma falsa declaração, a operação em causa é excluída de apoio do Feader e quaisquer montantes já pagos relativamente a essa operação são recuperados. Além disso, o beneficiário é excluído do benefício do apoio a título da mesma medida no ano civil da constatação e no ano civil seguinte.

3. As reduções e exclusões referidas nos n.ºs 1 e 2 são aplicáveis *mutatis mutandis* às despesas não elegíveis identificadas durante os controlos previstos a título dos artigos 25.º e 29.º»

17. O Regulamento n.º 65/2011, como referido no seu artigo 34.º, n.º 1, substituiu o Regulamento (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 rural¹⁰, com efeitos a 1 de janeiro de 2011. Todavia, nos termos do segundo parágrafo desta disposição, o último regulamento é aplicável aos pedidos de pagamento apresentados antes de 1 de janeiro de 2011. No caso em apreço, é um facto assente que os pedidos de apoio e os pedidos de pagamento foram apresentados, respetivamente, em 19 de agosto de 2010 e 1 de junho de 2011. Daqui decorre que devem ser aplicadas as disposições do Regulamento n.º 65/2011 no presente processo.

B – Direito esloveno

1. Lei sobre a agricultura

18. Resulta da decisão de reenvio que o regime esloveno do desenvolvimento rural é regido pela Zakon o kmetijstvu (Lei sobre a agricultura, a seguir «ZKme-1»).

9 — Mais precisamente, o artigo 24.º do Regulamento n.º 65/2011 faz parte do título II deste regulamento, intitulado «Apoio ao desenvolvimento rural a título dos eixos 1 e 3 e de certas medidas dos eixos 2 e 4».

10 — JO 2006, L 368, p. 74.

19. No que respeita à decisão sobre a elegibilidade para as subvenções, o artigo 53.º, n.º 1, da ZKme-1 dispõe que a autoridade competente aprova uma decisão sobre a elegibilidade para as subvenções em relação às partes, cujos pedidos preencham as condições exigidas pelas disposições aplicáveis e pelo anúncio de concurso, e que sejam afetados recursos para esse efeito.

20. Em conformidade com o artigo 56.º, n.º 1, da ZKme-1, as subvenções são pagas a pedido das partes.

21. O n.º 4 do artigo 56.º da ZKme-1 dispõe:

«A autoridade indefere por decisão qualquer pedido que não cumpra os requisitos previstos nas disposições legais, no anúncio de concurso ou na decisão relativa à elegibilidade das subvenções.»

2. Decreto PRP

22. Com base na ZKme-1, o Governo esloveno aprovou o Decreto relativo às medidas dos eixos 1, 3 e 4 do Programa de Desenvolvimento Rural da República da Eslovénia, para o período 2007-2013 (a seguir «Decreto PRP»).

23. Em conformidade com o artigo 78.º, ponto 4, do Decreto PRP, relativo à medida n.º 322 «Reabilitação e desenvolvimento das aldeias», o apoio consiste em investimentos na reabilitação e na construção de edifícios polivalentes de interesse geral destinados a encontros intergeracionais, a atividades culturais e artísticas, desportivas, bem como a outras atividades de lazer da população rural local.

24. Segundo a decisão de reenvio, o artigo 79.º, n.º 4, do Decreto PRP dispõe que são apenas elegíveis as despesas de investimento incorridas entre a data da aprovação da decisão relativa à elegibilidade das subvenções e a conclusão do projeto de investimento, ou o mais tardar em 30 de junho de 2015. O facto de o beneficiário subscrever, sendo caso disso, um compromisso a título das subvenções atribuídas (celebração de um qualquer contrato, encomenda de material, de equipamentos, de serviços ou de obras) é válido, nos termos do referido artigo, como primeira despesa.

III – Factos do processo principal, questões prejudiciais e tramitação do processo no Tribunal de Justiça

25. Em 18 de junho de 2010, a Agência publicou, ao abrigo do Decreto PRP, um anúncio de concurso a título de uma medida do eixo 3 do Regulamento n.º 1698/2005, a medida n.º 322 («Reabilitação e desenvolvimento das aldeias»), no âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural da Eslovénia para o período compreendido entre 2007 e 2013.

26. Segundo o ponto 1, com a epígrafe «Investimentos» do capítulo IV/1 do anúncio de concurso, intitulado «Requisitos a satisfazer no momento da apresentação do pedido previsto no anúncio de concurso» (a seguir «ponto 1 do anúncio de concurso»), o investimento não podia começar a ser realizado antes da aprovação da decisão sobre a elegibilidade para as subvenções.

27. Em conformidade com o artigo 79.º, n.º 4, do Decreto PRP, o ponto 3 do capítulo VI do anúncio de concurso, intitulado «Despesas elegíveis» (a seguir «ponto 3 do anúncio de concurso»), enunciava que as despesas de investimento elegíveis são as incorridas entre a data da aprovação da decisão sobre a elegibilidade para as subvenções e a conclusão do projeto de investimento ou, o mais tardar, em 30 de junho de 2015.

28. Segundo o ponto 4 do capítulo VI do anúncio do concurso (a seguir «ponto 4 do anúncio de concurso»), também são elegíveis para apoio as eventuais despesas gerais ou despesas incorridas depois de 1 de janeiro de 2007, até à apresentação do último pedido de pagamento de uma subvenção, respeitantes à preparação do pedido, à obtenção da documentação relativa à construção e à apresentação dos pedidos de subvenção. Antes da data em que as despesas se tornam elegíveis, o requerente não pode começar as obras nem subscrever qualquer compromisso a título das eventuais subvenções atribuídas.

29. Segundo o ponto 5 do capítulo VI do anúncio de concurso (a seguir «ponto 5 do anúncio de concurso»), o facto de o beneficiário subscrever, se for caso disso, qualquer compromisso a título das subvenções atribuídas (celebração de um qualquer contrato, encomenda de material, de equipamentos, de serviços ou obras) é considerado como primeira despesa por força do artigo 79.º do Decreto PRP. Todavia, nos termos do referido ponto, o requerente pode dar início ao processo de seleção do concorrente, em conformidade com a legislação relativa à adjudicação dos contratos públicos, sem, no entanto, poder celebrar um contrato com o concorrente selecionado antes da adoção da decisão sobre a elegibilidade para as subvenções.

30. Em 12 de julho de 2010¹¹, o Município de Gorje celebrou dois contratos com um concorrente relativos à reconstrução de um edifício de que era proprietário. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, é facto assente que os dois contratos foram celebrados sob uma condição suspensiva que subordinava o início das obrigações contratuais à obtenção pelo Município de Gorje da decisão final da Agência sobre a elegibilidade para as subvenções.

31. Em 19 de agosto de 2010, o Município de Gorje apresentou, no âmbito do anúncio de concurso relativo à medida n.º 322, um pedido de apoio com vista à adaptação, à reconstrução e à reafetação desse edifício (a seguir «operação cofinanciada»). O pedido limitava-se à parte do edifício de que o Município de Gorje era proprietário.

32. Em 19 de outubro de 2010, a Agência aprovou a decisão sobre a elegibilidade para as subvenções, atribuindo ao Município de Gorje subvenções no valor de 128 200,52 euros. O pedido do Município de Gorje foi aprovado enquanto percentagem do investimento total realizado paralelamente a outro cofinanciamento do proprietário, a Pošta Slovenije, a saber os Correios da República da Eslováquia, e não de forma a que apenas determinadas obras fossem cofinanciadas.

33. Em 1 de junho de 2011, o Município de Gorje apresentou um pedido de pagamento de uma subvenção no montante de 128 200,52 euros, anexando ao seu pedido a documentação necessária.

34. Em 9 de setembro de 2011, o serviço de controlo da Agência realizou uma inspeção *in loco*, no decurso da qual constatou, com base no livro de obra e na remoção do lixo de obra, que as obras no edifício tinham começado em 16 de agosto de 2010. Este mesmo serviço constatou, nomeadamente, que as obras de demolição do teto, que era uma parte comum do imóvel abrangida pelo pedido de pagamento, tinham tido lugar em 19 de agosto de 2010.

35. Em 3 de novembro de 2011, a Agência indeferiu o pedido de pagamento pelo facto de o Município de Gorje não preencher todos os requisitos previstos no Decreto PRP e no anúncio do concurso. Mais especificamente, segundo a Agência, o Município de Gorje tinha violado os pontos 3 a 5 do anúncio de concurso por ter começado as obras no edifício em 16 de agosto de 2010, isto é, antes da aprovação da decisão de 19 de outubro de 2010 sobre a elegibilidade para as subvenções. Além disso, a Agência faz referência aos dois contratos celebrados pelo Município de Gorje em 12 de julho de 2010. Assim, segundo a Agência, todas as obras começadas ao abrigo desses contratos desencadearam obrigações incompatíveis com os pontos 3 a 5 do anúncio do concurso.

11 — Na decisão de reenvio, a data de 13 de julho figura também como data de celebração dos contratos.

36. O Município de Gorje interpôs recurso da decisão da Agência, de 3 de novembro de 2011, no órgão jurisdicional de reenvio, o qual, por sentença de 13 de fevereiro de 2013, deu provimento ao recurso do Município de Gorje, ao declarar a incompatibilidade das disposições nacionais com o Regulamento n.º 1698/2005. Consequentemente, o órgão jurisdicional de reenvio anulou a decisão da Agência, de 3 de novembro de 2011 e devolveu o litígio a essa Agência para nova decisão.

37. Em 25 de abril de 2013, a Agência indeferiu novamente o pedido de pagamento do Município de Gorje, essencialmente pelos mesmos motivos, a saber, o facto de as obras no edifício terem começado antes da aprovação da decisão sobre a elegibilidade e de a celebração dos contratos, em 12 de julho de 2010, com o concorrente darem origem a obrigações incompatíveis com o artigo 79.º, n.º 4, do Decreto PRP e com os pontos 3 a 5 do anúncio de concurso. Além disso, a Agência sublinhou, na sua decisão de 25 de abril de 2013, que o pedido relativo ao investimento em causa foi aprovado enquanto percentagem do investimento total, e não de maneira a que apenas determinadas obras fossem cofinanciadas.

38. O Município de Gorje interpôs um novo recurso no órgão jurisdicional de reenvio, alegando, designadamente, que a decisão da Agência tinha sido baseada no Decreto PRP e no anúncio de concurso que não são conformes com o Regulamento n.º 1698/2005, na medida em que estabelecem requisitos de elegibilidade mais exigentes que os deste regulamento.

39. Por seu turno, a Agência contesta a incompatibilidade entre as disposições nacionais e o Regulamento n.º 1698/2005, alegando que as disposições nacionais apenas estabelecem regras mais específicas, e não mais exigentes, do que as previstas pelo referido regulamento quanto à elegibilidade das despesas para contribuição do Feader.

40. Neste contexto, o Upravno sodišče (Tribunal Administrativo) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1. Deve o Regulamento n.º 1698/2005, e, em especial, o seu artigo 71.º, n.º 3, em conformidade com o qual as normas relativas à elegibilidade das despesas são instituídas a nível nacional, quando estejam preenchidas as condições especiais estabelecidas no referido regulamento relativamente a determinadas medidas de desenvolvimento rural, ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional prevista no artigo 79.º, n.º 4, do [Decreto PRP] e [no] ponto 3, capítulo VI, do anúncio do concurso, por força do qual constituem despesas de investimento elegíveis apenas as despesas suportadas posteriormente à data da decisão sobre o direito de obter os recursos (até à expiração do investimento, ou o mais tardar, até 30 de junho de 2015)?

2. Em caso de resposta negativa à primeira questão, deve o Regulamento n.º 1698/2005, e em especial o seu artigo 71.º, n.º 3, ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional prevista no artigo 56.º, n.º 4, [da Zkme 1], por força da qual deve ser integralmente indeferido o pedido que não cumpra os requisitos do artigo 79.º, n.º 4, do Decreto PRP sobre as despesas elegíveis para investimento, suportadas posteriormente à data da tomada de decisão?»

41. Foram apresentadas observações escritas pelo Município de Gorje e pelos Governos esloveno, polaco e do Reino Unido, bem como pela Comissão. O Município de Gorje, o Governo esloveno e a Comissão participaram na audiência realizada em 28 de janeiro de 2016.

IV – Análise jurídica

A – Quanto à margem de apreciação dos Estados-Membros nos termos do artigo 71.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1698/2005 (primeira questão prejudicial)

42. A primeira questão tem por objeto a margem de apreciação que o artigo 71.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1698/2005 confere aos Estados-Membros quando estabelecem os requisitos de elegibilidade das despesas para efeitos da concessão de apoios financiados pelo Feader.

43. Resulta do artigo 71.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1698/2005 que, sob reserva das condições especiais estabelecidas neste regulamento, «[a]s regras relativas à elegibilidade das despesas são fixadas ao nível nacional»¹². Em conformidade com os princípios da subsidiariedade e da gestão partilhada¹³ que caracterizam a política de desenvolvimento rural da União, os Estados-Membros dispõem, nos termos desta disposição, de uma ampla margem de apreciação¹⁴ baseada no reconhecimento da necessária diversidade das necessidades e desafios específicos do desenvolvimento rural de cada Estado-Membro.

44. Ao subordinar a elegibilidade das despesas de investimento ao facto de serem suportadas depois da aprovação do pedido de apoio, a regulamentação eslovena em questão, a saber, o artigo 79.º do Decreto PRP e o ponto 3 do anúncio de concurso, tem como efeito, como alega o Município de Gorje, limitar a contribuição do Feader às «operações futuras», isto é excluir, a concessão do apoio retroativamente. Consequentemente, a questão que se coloca é saber se essa limitação temporal se inscreve no âmbito da margem de apreciação reconhecida a cada Estado-Membro, nos termos do artigo 71.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1698/2005.

45. Embora seja verdade, como afirmam o órgão jurisdicional de reenvio e o Município de Gorje, que o Regulamento n.º 1698/2005 não estabelece a data de início da elegibilidade das despesas, também não exclui que esse limite temporal seja fixado pelos Estados-Membros. Com efeito, o próprio Regulamento n.º 1698/2005 contém disposições que visam delimitar o âmbito temporal das despesas elegíveis. Assim, por força do artigo 71.º, n.º 1, deste regulamento, uma despesa só é elegível para contribuição do Feader se o apoio em questão for efetivamente pago pelo organismo pagador entre 1 de janeiro de 2007 e 31 de dezembro de 2015. Mais adiante, a referida disposição prevê que «[a]s operações cofinanciadas não podem ser concluídas antes da data de início da elegibilidade».

46. Não há nenhuma razão para considerar que o artigo 71.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1698/2005 enuncia de forma exaustiva as condições temporais que podem ser estabelecidas quanto à elegibilidade das despesas para contribuição do Feader.

47. Além disso, afigura-se-me impossível deduzir do artigo 71.º, n.º 1, do mesmo regulamento, à semelhança do Município de Gorje, que a realização da operação cofinanciada pode começar antes da data de início da elegibilidade e, por conseguinte, que os Estados-Membros não podem fazer depender a elegibilidade das despesas do facto de serem suportadas depois da aprovação do pedido de apoio. Em contrapartida, a expressão «data de início da elegibilidade» que consta da redação do referido artigo, indica, por si só, na minha opinião, que os Estados-Membros estão efetivamente autorizados a estabelecer uma data de início de elegibilidade, isto é, a estabelecer um limiar temporal antes do qual as despesas de investimento incorridas não são elegíveis para contribuição do Feader.

12 — V., também, considerando 61 deste regulamento.

13 — V. n.º 7 das presentes conclusões.

14 — V., neste sentido, acórdão de 15 de maio de 2014, Szatmári Malom (C-135/13, EU:C:2014:327, n.º 60). V., também, proposta da Comissão que levou à aprovação do Regulamento n.º 1698/2005 (Proposta de 14 de julho de 2004 de Regulamento do Conselho relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) [COM(2004) 490 final]), ponto 13 da exposição de motivos, onde a Comissão sublinha o objetivo de dar «aos Estados-Membros maior liberdade quanto ao modo de implementação dos programas, com regras e condições de elegibilidade menos pormenorizadas e modalidades simplificadas de gestão financeira e de controlo».

48. Também não estou convencido do facto de que uma condição temporal como a condição nacional em questão tenha como efeito, como afirma o Município de Gorje, esvaziar o Regulamento n.º 1698/2005 do seu conteúdo ou obstar à realização dos objetivos prosseguidos por este regulamento. Com efeito, uma condição dessa natureza não limita o cofinanciamento do Feader a um horizonte temporal específico que seja mais restrito que o período de pagamento consagrado no artigo 71.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1698/2005 (de 1 de janeiro de 2007 a 31 de dezembro de 2015), antes prevê apenas que o beneficiário deve aguardar a aprovação do pedido de apoio antes de assumir despesas relativas à operação cofinanciada¹⁵.

49. Nesta base, não vejo nenhuma razão para considerar que uma regulamentação como a eslovena em causa cria obstáculos à aplicabilidade direta do Regulamento n.º 1698/2005, dissimula a sua natureza comunitária ou ultrapassa a margem de apreciação conferida aos Estados-Membros por este regulamento, critérios estabelecidos pelo Tribunal de Justiça¹⁶. Acresce que, na minha opinião, nada permite que se conclua que essa regulamentação seja contrária ao princípio da proporcionalidade, tornando excessivamente difícil, ou mesmo impossível, a concessão de subvenções aos beneficiários¹⁷.

50. Bem pelo contrário, uma condição temporal como a em causa no processo principal pode, na minha opinião, contribuir para a realização dos objetivos prosseguidos pelo Regulamento n.º 1698/2005, entre os quais figuram a qualidade de vida nas zonas rurais¹⁸ e, mais especificamente, em relação ao eixo 3 do regulamento, a renovação e desenvolvimento das aldeias¹⁹, ao assegurar uma afetação otimizada dos fundos do Feader.

51. A este respeito, faço minhas as reflexões apresentadas pelos Governos esloveno, polaco e do Reino Unido segundo os quais a regulamentação nacional pode reduzir o risco de «efeito de liberalidade», a saber, a concessão do apoio em relação a investimentos que tivessem sido parcial ou integralmente realizados mesmo sem o apoio concedido. Esse risco foi identificado pelo Tribunal de Contas que recomendou à Comissão incentivar os Estados-Membros a seguir práticas segundo as quais as despesas relativas aos investimentos só são elegíveis a partir do momento em que a subvenção for aprovada²⁰.

52. Além disso, a exclusão da elegibilidade das despesas suportadas antes da aprovação da decisão sobre a elegibilidade poderia assegurar, como alega o Governo esloveno, um controlo mais eficaz quanto à utilização dos fundos do Feader. Em especial, o controlo *in loco*, referido pelos artigos 25.º a 27.º do Regulamento n.º 65/2011, que preveem, entre outros, a verificação pela autoridade competente de que a natureza e a data de realização das despesas estão em conformidade com as obras realmente executadas ou os serviços realmente prestados, poderia tornar-se mais difícil se as despesas relativas a uma operação cofinanciada fossem, parcial ou totalmente, suportadas antes da aprovação do pedido de apoio.

15 — Resulta expressamente do ponto 5 do anúncio de concurso que o beneficiário, mesmo que não possa subscrever nenhum compromisso a título das subvenções concedidas, pode, no entanto, iniciar o processo de seleção do concorrente, em conformidade com a lei relativa à adjudicação dos contratos públicos. Assim, os preparativos do beneficiário da operação projetada não são dificultados, embora não possa celebrar nenhum contrato com o concorrente antes da aprovação do pedido de apoio. Nos termos do ponto 4 do anúncio de concurso, as despesas gerais relativas à preparação do pedido, à obtenção da documentação relativa à construção e à apresentação do pedido de subvenção estão isentas da condição temporal prevista no artigo 79.º, n.º 4, do Decreto PRP e no ponto 3 do anúncio do concurso. V., em relação às despesas gerais, artigo 55.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento (CE) n.º 1974/2006 da Comissão, de 15 de dezembro de 2006, que estabelece normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) (JO 1974, L 368, p. 15).

16 — V. acórdão de 15 de maio de 2014, Szatmári Malom (C-135/13, EU:C:2014:327, n.º 55 e jurisprudência aí referida).

17 — V. despacho de 16 de janeiro de 2014, Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit (C-24/13, EU:C:2014:40, n.º 17 e jurisprudência aí referida).

18 — V. artigo 4.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 1698/2005.

19 — V. artigo 52.º, alínea b), ii), do Regulamento n.º 1698/2005.

20 — V. Relatório Especial n.º 8 do Tribunal de Contas relativo à «Orientação das ajudas para a modernização das explorações agrícolas», 2012, n.ºs 60 a 65 e 73.

53. Neste contexto, o Tribunal de Contas declarou ser favorável à proposta da Comissão, de 12 de outubro de 2011, de alteração do Regulamento n.º 1698/2005, fazendo referência às disposições propostas segundo as quais as despesas só seriam elegíveis depois da apresentação de um pedido de subvenção²¹.

54. Com a aprovação do novo regulamento do Feader, a saber, o Regulamento n.º 1305/2013, a proposta da Comissão relativa à alteração das condições de elegibilidade foi tomada em consideração pelo legislador da União. Nos termos deste novo regulamento, os Estados-Membros estão expressamente autorizados a estabelecer, como fizeram as autoridades eslovenas, uma condição temporal de acordo com a qual apenas as despesas de investimento suportadas depois da aprovação do pedido de apoio são elegíveis para contribuição do Feader²².

55. Embora seja verdade que o Regulamento n.º 1305/2013 só é aplicável a partir de 1 de janeiro de 2014²³, o que exclui a sua aplicação no caso em apreço, a adoção pelo legislador da União do novo regulamento testemunha, do meu ponto de vista, o reconhecimento pelo legislador da União do facto de que uma condição temporal do tipo da que está em causa no presente processo poderá ser justificada para assegurar uma boa gestão financeira dos recursos do Feader.

56. Tendo em consideração estes elementos, nada permite, na minha opinião, concluir que um Estado-Membro, ao estabelecer uma condição temporal como a em causa no processo principal, ultrapassaria a margem de apreciação que lhe é conferida pelo artigo 71.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1698/2005²⁴. Por conseguinte, proponho ao Tribunal de Justiça responder negativamente à primeira questão prejudicial.

B – Quanto às consequências jurídicas no caso de incumprimento das condições de elegibilidade (segunda questão prejudicial)

1. Objeto da segunda questão

57. Resulta da decisão de reenvio que, no caso em apreço, a Agência indeferiu o pedido de pagamento por incumprimento da condição de elegibilidade das despesas que consta do artigo 79.º, n.º 4, do Decreto PRP e dos pontos 3 e 5 do anúncio de concurso, segundo a qual só as despesas de investimento incorridas depois da aprovação do pedido de apoio são elegíveis. Resulta também dessa decisão que o órgão jurisdicional de reenvio apurou que uma parte das despesas respeitantes à

21 — V. Relatório Especial n.º 8 do Tribunal de Contas relativo à «Orientação das ajudas para a modernização das explorações agrícolas», 2012, n.º 64. Todavia, o Tribunal de Contas observa que as disposições propostas pela Comissão «não [...] limita[m] suficientemente o risco de peso morto, já que o projeto de investimento continua a poder ter início antes da aprovação da candidatura (e mesmo antes da apresentação da mesma, salvo que os custos incorridos até à data de candidatura não são elegíveis para apoio)».

22 — O artigo 60.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1305/2013 dispõe, no que respeita a determinadas operações de investimento, que, com exceção de determinados custos gerais, são consideradas elegíveis unicamente as despesas incorridas após a apresentação de um pedido à autoridade competente. Segundo o terceiro parágrafo desta disposição, os Estados-Membros podem prever nos seus programas que só são elegíveis as despesas incorridas após a aprovação do pedido de apoio pela autoridade competente.

23 — V. artigo 90.º do Regulamento n.º 1305/2013. Além disso, nos termos do artigo 88.º deste regulamento, o Regulamento n.º 1698/2005 continua a aplicar-se às operações executadas em aplicação dos programas aprovados pela Comissão nos termos desse regulamento antes de 1 de janeiro de 2014.

24 — Em relação ao artigo 79.º, n.º 4, do Decreto PRP e aos pontos 4 e 5 do anúncio de concurso, que preveem que o facto de o beneficiário subscrever um compromisso a título das subvenções concedidas (a celebração de um qualquer contrato, uma encomenda de material, de equipamentos, de serviços ou de obras) é considerado como a primeira despesa, faço notar que esta regra serve, do meu ponto de vista, para esclarecer a condição temporal prevista no artigo 79.º, n.º 4, do Decreto PRP e no ponto 3 do anúncio do concurso e, consequentemente, para assegurar que os fundos do Feader não são atribuídos para investimentos que seriam parcial ou totalmente realizados mesmo sem o apoio concedido.

operação cofinanciada em questão tinha sido suportada depois da aprovação do pedido de apoio, isto é, em conformidade com as condições de elegibilidade das despesas, ao passo que outra parte tinha sido suportada antes dessa aprovação, isto é contrariamente às condições de elegibilidade das despesas²⁵.

58. Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio pretende em substância saber, com a sua segunda questão, se o artigo 56.º, n.º 4, da ZKme-1, ao prever o indeferimento do pedido de pagamento na sua totalidade numa situação como a que está em causa no processo principal, não é excessivamente severo. Esse órgão jurisdicional também se interroga sobre a questão de saber se o pedido de pagamento deve ser instruído, no caso em apreço, por força do artigo 30.º do Regulamento n.º 65/2011, que prevê, em determinadas situações, reduções do montante pagável ao beneficiário e exclusões da operação do apoio do Feader.

59. Tendo em consideração as observações apresentadas ao Tribunal de Justiça, confirmadas pelas partes que participaram na audiência, parece-me necessário, nesta fase, sublinhar que a segunda questão, tal como delimitada pelo órgão jurisdicional de reenvio, não respeita a condição que consta do ponto 1 do anúncio de concurso, segundo a qual o investimento não pode começar a ser realizado antes da adoção da decisão sobre a elegibilidade para as subvenções²⁶. Efetivamente, esta é uma condição de elegibilidade das subvenções e não incide sobre a «elegibilidade das despesas» na aceção do artigo 71.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1698/2005²⁷.

60. Recordo que, em conformidade com o artigo 2.º, alíneas a) e b), do Regulamento n.º 65/2011, há que fazer uma distinção entre o «pedido de apoio» e o «pedido de pagamento»²⁸. Esta distinção encontra-se no direito nacional, uma vez que o ponto 1 do anúncio de concurso estabelece uma condição da elegibilidade para as subvenções que deve ser preenchida pelo beneficiário para obter a aprovação do pedido de apoio²⁹, enquanto o artigo 79.º, n.º 4, do Decreto PRP e os pontos 3 e 5 do anúncio do concurso estabelecem uma condição de elegibilidade das despesas que deve ser preenchida para obter a aprovação do pedido de pagamento³⁰.

61. Embora seja verdade, como alega o Governo esloveno, que a autoridade competente pode verificar o cumprimento pelo beneficiário das condições de elegibilidade para as subvenções durante o controlo do pedido de pagamento³¹, nada indica, que seja do meu conhecimento, que o incumprimento dessas condições, nomeadamente as referidas no ponto 1 do anúncio de concurso, foi demonstrado no caso

25 — A este propósito, saliento que compete exclusivamente ao juiz nacional verificar, no caso em apreço, se as condições de aprovação do pedido de apoio e as de aprovação do pedido de pagamento foram respeitadas pelo Município de Gorje, e daí tirar as devidas consequências quanto à decisão impugnada.

26 — Em relação à segunda questão prejudicial, o Governo esloveno e a Comissão salientaram o facto de o Município de Gorje não preencher o requisito que consta do ponto 1 do anúncio de concurso.

27 — Recordo que a margem de apreciação dos Estados-Membros prevista no artigo 71.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1698/2005 só diz respeito às «regras de elegibilidade das despesas», o que resulta claramente da redação desta disposição bem como do título do artigo 71.º, intitulado «Elegibilidade das despesas».

28 — V. n.ºs 13 e 15 das presentes conclusões. A distinção entre a aprovação do pedido de apoio e a do pedido de pagamento também aparece no artigo 71.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1698/2005, que prevê que «[a]s despesas são elegíveis para contribuição do Feader apenas quando incorridas para a realização de operações decididas pela autoridade de gestão do programa em questão, ou sob a sua responsabilidade, de acordo com os critérios de seleção fixados pelo organismo competente» (o sublinhado é meu).

29 — O ponto 1 do anúncio de concurso é intitulado «Requisitos a satisfazer no momento da apresentação do pedido previsto no anúncio de concurso». O respeito desses requisitos deve, em princípio, ser apreciado pela autoridade competente aquando da aprovação do pedido de apoio. V., a este respeito, artigo 24.º, n.º 2, alíneas a) a c), do Regulamento n.º 65/2011.

30 — Recordo que as condições 3 e 5 constam do capítulo VI de anúncio de concurso, intitulado «Despesas elegíveis». V. n.ºs 27 a 29 das presentes conclusões.

31 — A este respeito, quero esclarecer que a enumeração, no artigo 24.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 65/2001, dos elementos que são, respetivamente, objeto do controlo dos pedidos de apoio e dos pedidos de pagamento, não é exaustiva, o que resulta das expressões «incluem, nomeadamente, a verificação» e «incluem, nomeadamente», que constam da redação destas disposições.

em apreço³². Ora, recorde, a este propósito, que o Tribunal de Justiça deve, em princípio, limitar a sua análise aos elementos de apreciação que o órgão jurisdicional de reenvio decidiu submeter-lhe, em especial, no que respeita às modalidades de aplicação da regulamentação nacional pertinente que este último considera provadas, uma vez que a apreciação do alcance das disposições nacionais e da sua execução competem exclusivamente ao juiz nacional³³.

62. Por conseguinte, a segunda questão deve ser entendida no sentido de que se destina a saber se o Regulamento n.º 1698/2005 e o seu regulamento de aplicação, o Regulamento n.º 65/2011, se opõem a uma regulamentação nacional que prevê o indeferimento do pedido de pagamento na sua totalidade no caso de esse pedido incluir simultaneamente despesas elegíveis e despesas não elegíveis.

63. A este respeito, o Tribunal de Justiça é convidado a clarificar, em primeiro lugar, se os Estados-Membros podem adotar regras nacionais que apliquem sanções jurídicas ao incumprimento das regras de elegibilidade das despesas estabelecidas nos termos do artigo 71.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1698/2005. Em segundo lugar, coloca-se a questão de saber se uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal é conforme com o princípio da proporcionalidade.

2. Poder dos Estados-Membros para regulamentar as consequências jurídicas do incumprimento das condições de elegibilidade

a) Considerações preliminares

64. Segundo o artigo 1.º, n.º 1, e o artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/1995 do Conselho, de 18 de dezembro de 1995, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias³⁴, as disposições do direito europeu determinam, para efeitos da proteção dos interesses financeiros da União, a natureza e o alcance das medidas e sanções administrativas relativamente a irregularidades no domínio do direito da União³⁵. No entanto, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, quando uma regulamentação da União não contenha nenhuma disposição específica que preveja uma sanção em caso de violação desta, ou quando essa regulamentação preveja que determinadas sanções podem ser aplicadas em caso de violação do direito da União, mas não fixa de maneira exaustiva as sanções que os Estados-Membros podem aplicar, o artigo 4.º, n.º 3, TUE impõe aos Estados-Membros que tomem todas as medidas efetivas para sancionar comportamentos que lesem os interesses financeiros da União³⁶.

32 — Ainda que a decisão impugnada no processo principal, a saber a decisão de 25 de abril de 2013, mencione o facto de as obras no edifício em causa terem começado antes da aprovação do pedido de apoio, a referida decisão só faz referência ao artigo 79.º, n.º 4, do Decreto PRP e aos pontos 3 e 5 de anúncio de concurso, que respeitam às condições de elegibilidade das despesas. V. n.ºs 35 e 37 das presentes conclusões. Por outro lado, coloca-se a questão de princípio de saber se a violação de uma condição de elegibilidade para as subvenções pode levar a um indeferimento do pedido de pagamento, como no caso em apreço, ou se deveria, antes, levar à revogação ou à anulação da aprovação inicial do pedido de apoio, o que não ocorreu neste caso. Esta última hipótese parece-me preferível na medida em que reflete a distinção estabelecida pelo Regulamento n.º 65/2011 entre pedido de apoio e pedido de pagamento.

33 — V. acórdãos de 6 de março de 2003, Kaba (C-466/00, EU:C:2003:127, n.º 41), e de 1 de junho de 2006, Innoventif (C-453/04, EU:C:2006:361, n.º 29).

34 — JO 1995, L 312, p. 1.

35 — Segundo o seu artigo 1.º, n.º 1, o Regulamento n.º 2988/1995 diz respeito a «irregularidades» no domínio do direito comunitário. V. acórdão de 17 de setembro de 2014, Cruz & Companhia (C-341/13, EU:C:2014:2230, n.º 40), no qual o Tribunal de Justiça declarou que as autoridades nacionais competentes, ao exigirem o reembolso de restituições à exportação indevidamente recebidas do orçamento da União por um operador, atuam contra uma irregularidade, na aceção do artigo 1.º do Regulamento n.º 2988/95, de forma que agem no âmbito de aplicação deste regulamento. V., também, conclusões do advogado-geral Bot nos processos Județul Neamț e Județul Bacău (C-260/14 e C-261/14, EU:C:2016:7, n.ºs 72 a 74).

36 — V. acórdão de 28 de outubro de 2010, SGS Belgium e o. (C-367/09, EU:C:2010:648, n.º 41 e jurisprudência aí referida). Na minha opinião, o mesmo se deve aplicar em caso de violação das condições nacionais estabelecidas por força do direito da União, considerando que a proteção dos interesses financeiros da União também, neste caso, se afigura importante.

65. Assim, a questão que se coloca no caso em apreço é saber se o direito da União estabelece de forma exaustiva as sanções que podem ser aplicadas em caso de incumprimento das condições de elegibilidade das despesas fixadas nos termos do artigo 71.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1698/2005.

b) Quanto ao artigo 71.º, ponto 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1698/2005

66. Nos termos do artigo 71.º, ponto 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1698/2005, «[a]s regras relativas à elegibilidade das despesas são fixadas ao nível nacional, sob reserva das condições especiais estabelecidas no presente regulamento [...]».

67. À primeira vista, o emprego da expressão «regras relativas à elegibilidade», que parece relativamente ampla, pode advogar em favor da interpretação preconizada pelo Governo esloveno, de acordo com a qual os Estados-Membros dispõem, por força deste artigo, do poder de regular as consequências jurídicas em caso de incumprimento das condições de elegibilidade das despesas. Todavia, decorre de uma leitura do artigo 71.º, ponto 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1698/2005, no contexto deste regulamento no seu todo, que este artigo incide unicamente sobre as condições materiais de elegibilidade das despesas e não diz respeito às sanções jurídicas relacionadas com o incumprimento das referidas condições.

68. Assim, o artigo 74.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1698/2005 dispõe expressamente que os Estados-Membros efetuam controlos de acordo com regras de execução aprovadas pela Comissão³⁷, e que determinam, nomeadamente, o tipo e a intensidade dos controlos, adaptados à natureza das diferentes medidas de desenvolvimento rural. O Regulamento n.º 65/2011, adotado pela Comissão por força desse artigo, contém as regras de execução relativas ao controlo a efetuar pelos Estados-Membros no âmbito do Feader.

69. Na minha opinião, daqui decorre que o artigo 71.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1698/2005, não confere aos Estados-Membros o poder de prescreverem sanções jurídicas aplicáveis ao incumprimento das condições de elegibilidade das despesas³⁸.

c) Quanto ao artigo 30.º, n.º 1, do Regulamento n.º 65/2011

70. O artigo 30.º do Regulamento n.º 65/2011 impõe aos Estados-Membros que procedam, em determinadas situações, a reduções do montante pagável e, noutras situações, a exclusões totais da operação do apoio do Feader.

71. Assim, resulta do artigo 30.º, n.º 1, do Regulamento n.º 65/2011 que é aplicada uma redução do montante pagável no caso em que o montante pedido pelo beneficiário exceda, em mais de 3%, o montante admissível, isto é, o montante pagável após um exame da elegibilidade do pedido de pagamento. Sendo caso disso, o montante da redução, que é aplicado ao montante admissível, corresponde, segundo o artigo 30.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do referido regulamento, à diferença entre o montante pedido e o montante admissível. Além disso, resulta do artigo 30.º, n.º 1, quarto parágrafo, do mesmo regulamento que não é aplicada qualquer redução se o beneficiário puder

37 — O artigo 74.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1698/2005 faz referência ao procedimento previsto no artigo 90.º, n.º 2, que remete para os artigos 4.º e 7.º da Decisão 1999/468/CE do Conselho, de 28 de junho de 1999, que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão (JO 1999, L 184, p. 23).

38 — Esta conclusão encontra-se reforçada pela inclusão do artigo 71.º, ponto 3, primeiro parágrafo, no título V do regulamento, intitulado «Contribuição do Feader», em vez do título VI, intitulado «Gestão, controlo e informação».

demonstrar que «não cometeu qualquer infração no que se refere à inclusão do montante não elegível». Acresce que, segundo o artigo 30.º, n.º 2, deste regulamento, a operação cofinanciada é totalmente excluída de apoio do Feader, sempre que se verifique que um beneficiário prestou deliberadamente uma falsa declaração³⁹.

72. Faço notar, nesta fase, que os diferentes termos de «éligibilité» e de «admissibilité», que figuram, respetivamente, na versão em língua francesa do artigo 71.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1698/2005 e do artigo 30.º do Regulamento n.º 65/2011, não põem em causa a aplicação deste último artigo numa situação como a que se verifica no processo principal. Com efeito, esta divergência de formulação não se encontra nas outras versões linguísticas dos dois regulamentos⁴⁰. Por conseguinte, não há que considerar que os dois termos que figuram na versão em língua francesa dos regulamentos tenham um significado diferente⁴¹.

73. Partilho da análise do Município de Gorje e da Comissão segundo a qual o artigo 30.º, n.º 1, do Regulamento n.º 65/2011 é aplicável em circunstâncias como as do processo principal⁴².

74. Embora seja verdade que o artigo 30.º do Regulamento n.º 65/2011 diz respeito ao cálculo do montante pagável e que estipula, no seu n.º 1, que o cálculo é efetuado «com base no que se considere elegível no decurso dos controlos administrativos», o âmbito de aplicação deste artigo não está limitado, como alega o Governo esloveno, às situações em que as condições de elegibilidade das despesas estão inteiramente preenchidas. Com efeito, resulta explicitamente do artigo 30.º, n.º 3, deste regulamento que as reduções previstas no n.º 1 do referido artigo 30.º do mesmo regulamento são aplicáveis «*mutatis mutandis* às despesas não elegíveis identificadas durante os controlos previstos a título dos artigos 25.º e 29.º [deste regulamento]», a saber os controlos *in loco*. Daqui decorre, na minha opinião, que o n.º 1 do artigo 30.º é diretamente aplicável às despesas não elegíveis identificadas noutros tipos de controlo, entre os quais os controlos administrativos⁴³.

75. Numa situação como a do caso em apreço em que uma parte das despesas integradas no pedido de pagamento é elegível por força dos requisitos nacionais de elegibilidade enquanto a outra parte não o é, a aplicação do artigo 30.º, n.º 1, do Regulamento n.º 65/2011 conduz a uma redução do montante pagável segundo o método descrito neste número, mediante o cálculo da diferença entre o montante pedido pelo beneficiário (a totalidade das despesas constantes do pedido de pagamento) e o montante elegível (unicamente as despesas elegíveis). Se essa diferença representar mais de 3% do montante elegível, este último é reduzido da diferença entre os dois montantes.

39 — Nesse caso, o beneficiário é, além disso, excluído, por força do artigo 30.º, n.º 2, do Regulamento n.º 65/2011, do benefício do apoio a título da mesma medida no ano civil da constatação e no ano civil seguinte.

40 — Na versão em língua inglesa dos dois regulamentos, figuram os termos «eligibility» (no artigo 71.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1698/2005) e «eligible» (no artigo 30.º, n.º 1, do Regulamento n.º 65/2011), na versão em língua dinamarquesa os termos «støtteberettigelse» e «støtteberettiget», na versão em língua espanhola os termos «subvencionabilidad» e «subvencionable», na versão em língua italiana os termos «ammissibilità» e «ammissibili» e na versão em língua romena os termos «eligibilitate» e «eligibil». A versão em língua alemã dos dois regulamentos contém variações linguísticas sem incidência jurídica («Zuschussfähigkeit» e «förderfähig»). A versão em língua húngara prevê conceitos comparáveis mas não idênticos. Assim, o artigo 71.º, n.º 3, primeiro parágrafo, da versão em língua húngara do Regulamento n.º 1698/2005 utiliza o termo «jogosultság», enquanto o artigo 30.º, n.º 1, da versão em língua húngara do Regulamento n.º 65/2011 utiliza o termo «támogatható».

41 — Recordo que em caso de divergências entre diferentes versões linguísticas de um texto da União, a disposição em causa deve ser interpretada em função da economia geral e da finalidade da regulamentação de que constitui um elemento, o que corrobora que os dois termos são compreendidos da mesma maneira. V. acórdão de 29 de abril de 2010, M e o. (C-340/08, EU:C:2010:232, n.º 44).

42 — Atendendo aos factos do litígio do processo principal, conforme apresentados pelo órgão jurisdicional de reenvio, não há nada que permita considerar que o Município de Gorje prestou deliberadamente uma falsa deliberação, o que conduziria à aplicação do artigo 30.º, n.º 2, do Regulamento n.º 65/2011.

43 — Em contrapartida, se as condições de elegibilidade para as subvenções não estiverem inteiramente preenchidas, a aprovação inicial do pedido de apoio pode ser retirada ou anulada e o cálculo do montante pagável, nos termos do artigo 30.º, n.º 1, do Regulamento n.º 65/2011, não será efetuado. V. nota de rodapé 32 das presentes conclusões.

76. Assim, não subscrevo o argumento avançado pela Comissão segundo o qual a aplicação do artigo 30.º, n.º 1, do Regulamento n.º 65/2011 conduz, no caso em apreço, a uma redução de 100%, isto é a uma exclusão total das despesas relacionadas com o investimento. A este respeito, a Comissão salienta que se trata, neste caso, de uma situação de inelegibilidade da totalidade do investimento e não apenas de uma parte deste, uma vez que o Município de Gorje não preenchia a condição de acesso (condição de elegibilidade), estabelecida para a totalidade do investimento, que impõe que não se inicie a realização do investimento antes da aprovação da decisão sobre a elegibilidade. Segundo a Comissão, o incumprimento desta condição de acesso «contamina» toda a realização do investimento.

77. A este respeito, observo, por um lado, que nem o Regulamento n.º 1698/2005 nem o Regulamento n.º 65/2011 fazem distinção entre as diferentes categorias de condições de elegibilidade das despesas, e não autorizam que os Estados-Membros atribuam efeitos específicos ao incumprimento de determinadas condições que considerem como mais «fundamentais». Por outro lado, a argumentação da Comissão assenta, na realidade, no ponto 1 do anúncio de concurso, o qual constitui, conforme referido nos n.ºs 59 e 61 das presentes conclusões, uma condição de elegibilidade para as subvenções, cuja violação não conduz a uma redução do montante pagável nos termos do artigo 30.º, n.º 1, do Regulamento n.º 65/2011⁴⁴.

78. Consequentemente, a questão que se coloca é saber se o artigo 30.º do Regulamento n.º 65/2011 estabelece de forma exaustiva as sanções que podem ser aplicadas em caso de incumprimento das condições de elegibilidade das despesas fixadas a nível nacional nos termos do artigo 71.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1698/2005.

79. Embora o artigo 4.º, n.º 9, do Regulamento n.º 65/2011 estipule explicitamente que as reduções e as exclusões previstas por este são aplicáveis sem prejuízo das sanções suplementares previstas por outras disposições do direito da União ou do direito nacional, partilho, no entanto, do ponto de vista do Município de Gorje segundo o qual os Estados-Membros não podem prever sanções nacionais que vão até à exclusão total de uma operação do apoio do Feader, quando uma sanção desta natureza já consta de maneira circunstanciada do referido regulamento⁴⁵. Com efeito, segundo o artigo 30.º, n.º 2, do Regulamento n.º 65/2011, tal sanção é expressamente limitada à situação em que o beneficiário prestou deliberadamente uma falsa declaração, de maneira que os Estados-Membros não podem aplicar uma exclusão total a outras situações, como prevê a regulamentação eslovena aplicável no processo principal, sob pena de alterar, na prática, o âmbito do artigo 30.º, n.º 2, do Regulamento n.º 65/2011.

80. Daqui concluo que o artigo 30.º do Regulamento n.º 65/2011 se opõe a uma regulamentação nacional como a legislação eslovena aplicável no processo principal, que prevê o indeferimento do pedido de pagamento na sua totalidade e, consequentemente, a exclusão total de uma operação do apoio do Feader, no caso em que esse pedido inclui simultaneamente despesas elegíveis e despesas não elegíveis.

81. Tendo em conta a resposta que acabo de propor, não é necessário apurar se o indeferimento do pedido de pagamento na sua totalidade é conforme com o princípio da proporcionalidade. Por conseguinte, só abordo esta questão a título subsidiário para o caso de o Tribunal de Justiça não partilhar da minha conclusão e considerar que o Regulamento n.º 65/2011 não se opõe a uma regulamentação nacional como o artigo 56.º, n.º 4, da ZKme-1.

44 — De maneira semelhante, o Governo esloveno utiliza a expressão «condições prévias» para designar a condição nacional que consta do ponto 1 do anúncio de concurso segundo a qual o beneficiário não pode começar a realizar o investimento antes da aprovação da decisão sobre a elegibilidade.

45 — V., de maneira semelhante, acórdão de 24 de maio de 2007, Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, n.ºs 64 a 68).

3. Respeito do princípio da proporcionalidade

82. Nos termos do artigo 74.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1698/2005, os Estados-Membros aprovam todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas a fim de garantir uma proteção eficaz dos interesses financeiros da União⁴⁶. Todavia, os Estados-Membros são obrigados a respeitar os princípios gerais do direito da União, nomeadamente o da proporcionalidade⁴⁷. Daqui decorre que o rigor das sanções aplicadas em caso de não conformidade deve ser adequado à gravidade das violações que reprimem, designadamente assegurando um efeito realmente dissuasivo, ao mesmo tempo que respeitam o princípio geral da proporcionalidade⁴⁸.

83. A este respeito, o Município de Gorje alega que artigo 56.º, n.º 4, da ZKme-1, ao prever o indeferimento do pedido de pagamento na sua totalidade no caso em que o pedido inclui simultaneamente despesas elegíveis e não elegíveis, sem ter em conta a natureza e o alcance da violação, ultrapassa o que é necessário para alcançar o objetivo prosseguido. Segundo o Município de Gorje, a regulamentação eslovena é, por conseguinte, contrária ao princípio da proporcionalidade, o que é contestado pelo Governo polaco e pela Comissão.

84. Embora a exclusão do apoio a que conduz a inobservância de uma das condições da concessão do apoio não constitua uma sanção, mas seja a simples consequência do incumprimento das referidas condições previstas na lei⁴⁹, o indeferimento do pedido de pagamento previsto no artigo 56.º, n.º 4, da ZKme-1 é, numa situação como a que está em causa no processo principal, não a consequência do incumprimento das requisitos de concessão do apoio, mas antes a do incumprimento das condições de elegibilidade das despesas⁵⁰.

85. Além disso, numa situação como a que está em causa no processo principal, o pedido de pagamento é indeferido na sua totalidade por força do artigo 56.º, n.º 4, da ZKme-1, incluindo a parte do pedido que incide sobre as despesas elegíveis incorridas em conformidade com as condições nacionais. No que respeita a esta parte, o indeferimento do pedido de pagamento não pode ser considerado uma simples consequência do incumprimento de condições, mas deve antes ser considerado como tendo um caráter repressivo.

86. As infrações às legislações nacionais no âmbito de operações que beneficiam de um cofinanciamento da União devem incontestavelmente ser sancionadas de maneira eficaz a fim de preservar os interesses financeiros da União de qualquer fraude e de garantir a plena realização dos objetivos prosseguidos pelo legislador da União. Não há dúvida nenhuma de que uma regulamentação como a eslovena em questão, ao privar um beneficiário de qualquer pagamento de apoios, é especialmente dissuasiva e, conseqüentemente, é de natureza a lutar eficazmente contra as irregularidades que são cometidas no âmbito do Feader⁵¹.

46 — Nos termos do artigo 48.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1974/2006, os Estados-Membros garantem, para efeitos do artigo 74.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1698/2005, que todas as medidas de desenvolvimento rural que considerem implementar possam ser objeto de controlos e de verificações. V., também, artigo 325.º, n.º 1, TFUE, e artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1290/2005.

47 — V. acórdão de 28 de outubro de 2010, SGS Belgium e o. (C-367/09, EU:C:2010:648, n.º 40).

48 — V. acórdão de 25 de abril de 2013, Asociația Accept (C-81/12, EU:C:2013:275, n.º 63 e jurisprudência aí referida). V., também, conclusões do advogado-geral Wahl no processo Szemerey (C-330/14, EU:C:2015:605, n.ºs 51 a 63). A exigência da proporcionalidade resulta explicitamente do artigo 35.º, n.º 3, do Regulamento Delegado (UE) n.º 640/2014 da Comissão, de 11 de março de 2014, que completa o Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito ao sistema integrado de gestão e de controlo e às condições de recusa ou retirada de pagamentos, bem como às sanções administrativas aplicáveis aos pagamentos diretos, ao apoio ao desenvolvimento rural e à condicionalidade (JO 2014, L 181, p. 48), que revogou e substituiu o Regulamento n.º 65/2011 com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2015.

49 — V. acórdãos de 24 de maio de 2012, Hehenberger (C-188/11, EU:C:2012:312, n.º 37 e jurisprudência aí referida), e de 24 de maio de 2007, Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, n.º 47 e jurisprudência aí referida), quanto à situação em que o legislador da União estabeleceu condições de elegibilidade para a concessão de um apoio.

50 — V. n.ºs 59 a 61 das presentes conclusões quanto à distinção entre as condições de elegibilidade para as subvenções e as de elegibilidade das despesas.

51 — V. nota de rodapé 3 das presentes conclusões quanto à taxa de erro para as despesas suportadas em matéria de desenvolvimento rural. V. também acórdãos de 2 de outubro de 2014, Van Den Broeck (C-525/13, EU:C:2014:2254, n.º 33), e de 15 de setembro de 2005, Irlanda/Comissão (C-199/03, EU:C:2005:548, n.º 31).

87. Todavia, ao prever o indeferimento do pedido de pagamento na sua totalidade, o artigo 56.º, n.º 4, da ZKme-1 estabelece uma sanção que não tem relação com a gravidade da infração cometida pelo beneficiário, dado que a sanção se mantém inalterada, quer a violação afete uma parte significativa quer, pelo contrário, negligenciável do pedido⁵².

88. É verdade que o artigo 30.º, n.º 1, do Regulamento n.º 65/2011 também prevê reduções que ultrapassam a irregularidade detetada, ao dispor que o montante admissível será reduzido da diferença entre o referido montante e o que foi pedido pelo beneficiário. No entanto, ao contrário da regulamentação nacional em questão, a redução prevista neste artigo é calculada em função da violação cometida, o que assegura, na minha opinião, o respeito do princípio da proporcionalidade.

89. As considerações invocadas pelo Governo esloveno em relação à justificação da condição nacional que é objeto da primeira questão prejudicial, a saber, a redução do risco do «efeito liberalidade» e a segurança de um controlo eficaz, não são aplicáveis quanto à parte do pedido referente às despesas elegíveis. Assim, não obstante o incumprimento das condições de elegibilidade em relação a uma parte das despesas, a operação cofinanciada pode, enquanto tal, alcançar o seu objetivo e trazer um verdadeiro valor acrescentado em relação ao desenvolvimento rural⁵³.

90. Concluo que uma regulamentação nacional que prevê o indeferimento do pedido de pagamento na sua totalidade numa situação em que o pedido inclui simultaneamente despesas elegíveis e não elegíveis, sem tomar em consideração o alcance da violação cometida, deve ser considerada contrária ao princípio da proporcionalidade⁵⁴.

V – Conclusão

91. Tendo em consideração o que precede, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais apresentadas pelo Upravno sodišče (Tribunal Administrativo, Eslovénia) nos seguintes termos:

O artigo 71.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento (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), deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma regulamentação nacional segundo a qual só as despesas de investimento incorridas depois da aprovação do pedido de apoio são elegíveis para financiamento pelo Feader.

O artigo 30.º do Regulamento (UE) n.º 65/2011 da Comissão, de 27 de janeiro de 2011, 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, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que prevê o indeferimento do pedido de pagamento de apoios na sua totalidade no caso de esse pedido incluir simultaneamente despesas elegíveis e não elegíveis.

52 — Recordo que o órgão jurisdicional nacional está obrigado, ao aplicar o direito nacional, a interpretá-lo na medida do possível à luz da redação e da finalidade do direito da União, nomeadamente o princípio da proporcionalidade. V. acórdão de 10 de abril de 1984, von Colson e Kamann (14/83, EU:C:1984:153, n.º 26). A este respeito pode levantar-se a questão de saber se não é possível interpretar o artigo 56.º, n.º 4, da ZKme-1 de maneira conforme com princípio da proporcionalidade. Em especial, pode perguntar-se, na minha opinião, se a expressão «pedido contrário», que consta dessa disposição se refere forçosamente a um pedido de pagamento na sua totalidade ou apenas à parte do pedido que não preenche as condições nacionais.

53 — V., de maneira semelhante, quanto ao incumprimento das regras em matéria de contratos públicos, resposta da Comissão, de 5 de fevereiro de 2015, ao relatório especial do Tribunal de Contas Europeu, intitulado «Erros nas despesas do desenvolvimento rural: quais são as causas e como estão a ser corrigidas?» [COM(2015) 71 final], p. 2.

54 — V., também, acórdão de 15 de setembro de 2005, Irlanda/Comissão (C-199/03, EU:C:2005:548, n.ºs 59 e 60).