



Coletânea da Jurisprudência

Processo T-28/16

República Federal da Alemanha contra Comissão Europeia

«FEAGA e FEADER — Despesas excluídas do financiamento — Desenvolvimento rural — Emparcelamentos e renovações de aldeias — Critérios de seleção das operações — Princípio da cooperação leal — Subsidiariedade — Confiança legítima — Proporcionalidade — Dever de fundamentação»

Sumário — Acórdão do Tribunal Geral (Segunda Secção) de 3 de abril de 2017

1. *Agricultura — Financiamento pelo FEADER — Apoio ao desenvolvimento rural — Elegibilidade das operações e das despesas — Respeito dos critérios de seleção fixados em direito nacional — Poder de apreciação dos Estados-Membros para a fixação dos critérios — Limites — Aplicação às operações ligadas aos emparcelamentos ou renovações de aldeias*

(Artigo 288.º, segundo parágrafo, TFUE; Regulamento n.º 1698/2005 do Conselho, considerando 61 e artigo 71.º, n.º 2)

2. *Agricultura — Financiamento pelo FEADER — Apoio ao desenvolvimento rural — Ajuda a favor da competitividade dos setores agrícola e florestal — Emparcelamentos e renovações das aldeias — Qualificação de operação — Requisitos*

[Regulamento n.º 1698/2005 do Conselho, artigos 2.º, alíneas d) e e), e 30.º]

3. *Agricultura — Financiamento pelo FEADER — Apoio ao desenvolvimento rural — Elegibilidade das operações e das despesas — Respeito dos critérios de seleção fixados em direito nacional — Operações ligadas aos emparcelamentos ou renovações de aldeias — Controlo financeiro da Comissão — Verificação, pelo Estado-Membro em causa, dos critérios de seleção selecionados que permite identificar as operações a financiar prioritariamente de acordo com os méritos*

[Artigo 317.º TFUE; Regulamento n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, artigo 30.º; Regulamentos do Conselho n.º 1605/2002, artigo 28.º-A, e n.º 1698/2005, artigos 2.º, alínea c), 71.º, n.º 2, e 73.º]

4. *Agricultura — Financiamento pelo FEADER — Apoio ao desenvolvimento rural — Elegibilidade das operações e das despesas — Respeito dos critérios de seleção fixados em direito nacional — Operações ligadas aos emparcelamentos ou renovações de aldeias — Controlo financeiro da Comissão — Violação do princípio da subsidiariedade — Inexistência*

(Regulamento n.º 1698/2005 do Conselho, artigo 71.º, n.º 2)

1. Em matéria de articulação entre um regulamento e disposições de direito nacional para as quais remeta, a aplicabilidade direta de um regulamento não obsta a que o próprio texto do regulamento habilite uma instituição da União ou um Estado-Membro a adotarem medidas de aplicação e, nesse caso, as modalidades de exercício desse poder são reguladas pelo direito público do Estado em causa. Quando um regulamento comporte tal habilitação, não resulta, porém, do mesmo que o Estado-Membro dispõe de um poder de apreciação ilimitado para estabelecer as regras de aplicação, nem que as mesmas devam ter um determinado conteúdo. Cabe ao Estado-Membro respeitar os requisitos e os limites impostos pelas regras da União que são especificamente aplicáveis nesse contexto, ou que constituem a base jurídica concreta da atividade regulamentar em causa.

A este propósito, decorre do considerando 61 e do artigo 71.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1698/2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), que, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, as regras de elegibilidade das despesas são, em princípio, fixadas a nível nacional, e que as despesas só são elegíveis se forem efetuadas no âmbito de operações decididas de acordo com os critérios de seleção fixados pelo órgão competente. Neste contexto, cabe às autoridades nacionais agir no respeito das orientações e nos limites fixados pela habilitação que o Regulamento n.º 1698/2005 lhes confere, por um lado, na fixação de critérios de seleção das despesas em causa e, por outro, na aplicação dos referidos critérios. Contudo, quanto às modalidades de execução dos emparcelamentos e das renovações de aldeias, estas regem-se integralmente pelo direito nacional. Com efeito, o Regulamento n.º 1698/2005 não permite à Comissão impor um procedimento ou opções legislativas específicas na realização dos emparcelamentos ou das renovações de aldeias no Estado-Membro em causa.

(cf. n.ºs 43-45, 47, 48)

2. A definição do conceito de operação no artigo 2.º, alínea e), do Regulamento n.º 1698/2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), uma vez que remete para um projeto, contrato ou acordo, ou qualquer outra ação executado por um ou mais beneficiários para a realização dos objetivos de apoio ao desenvolvimento rural, é extremamente ampla, o que permite garantir que, pese embora a variedade dos tipos de operações em questão e independentemente da situação específica do procedimento nacional em causa, seja efetivamente feita uma seleção, como a imposta pela regulamentação. Os emparcelamentos e as renovações de aldeias, desde que inscritos num projeto, num contrato, num acordo ou em qualquer outra ação destinados a dar lugar a uma realização concreta, devem ser considerados operações, devendo, por conseguinte, estar sujeitos a critérios de seleção como os previstos nas disposições do Regulamento n.º 1698/2005.

Em contrapartida, há que entender que o conceito de medida, na aceção do artigo 2.º, alínea d), do Regulamento n.º 1698/2005, uma vez que corresponde a um conjunto de operações que concorrem para a aplicação de um eixo, deve ser considerado uma categoria abstrata de operações que os Estados-Membros podem escolher no programa de desenvolvimento para a realização de um dos quatro eixos mencionados no Regulamento n.º 1698/2005. Assim, o emparcelamento é uma medida quando designa a ação geral consistente na racionalização do uso das terras agrícolas. O mesmo sucede com a renovação das aldeias quando designa a ação geral consistente na melhoria da qualidade de vida no meio rural. Pelo contrário, se o emparcelamento ou a renovação de uma aldeia se inscreverem no âmbito de uma ação identificável, ligada, nomeadamente, a um sítio geográfico ou a uma comunidade identificada de indivíduos, estes devem ser considerados operações.

(cf. n.ºs 51-53)

3. Resulta dos termos do artigo 71.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1698/2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), lido em conjugação com o artigo 2.º, alínea c), do mesmo regulamento, que as despesas efetuadas no âmbito de operações como os emparcelamentos ou as renovações de aldeias devem ser efetuadas de acordo

com critérios de seleção. Ora, como resulta expressamente do artigo 73.º do Regulamento n.º 1698/2005, incumbe à Comissão, no contexto da gestão partilhada entre as instituições da União e os Estados-Membros, assegurar uma boa gestão financeira nos termos do artigo 274.º CE, cujas disposições figuram atualmente no artigo 317.º TFUE.

Embora não deva ser reduzido a uma definição puramente contabilística, o princípio da boa gestão financeira implica, contudo, que os créditos orçamentais sejam utilizados em conformidade com os princípios da economia, da eficácia e da eficiência, sendo que este último princípio visa a melhor relação possível entre os meios utilizados e os resultados obtidos, como resulta do artigo 28.º-A do Regulamento n.º 1605/2002, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias, conforme alterado, bem como do artigo 30.º do Regulamento n.º 966/2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União. O respeito por estes princípios implica que os critérios de seleção selecionados permitam financiar prioritariamente as operações que melhor se adequam aos objetivos de desenvolvimento rural decorrentes dos quatro eixos mencionados no Regulamento n.º 1698/2005.

Neste quadro, tendo em conta a colaboração entre a União e os Estados-Membros, embora a lista dos critérios de seleção possa ser livremente determinada pelas autoridades nacionais, sem necessariamente comportar um sistema de notação ou de classificação quantitativo das operações, tal lista deve porém permitir determinar as operações que, prioritariamente, devem beneficiar do apoio do FEADER atendendo aos seus méritos. Neste contexto, os critérios de elegibilidade das operações devem ser distinguidos dos critérios de seleção. Os critérios de elegibilidade permitem, quando muito, verificar se as operações preenchem as condições essenciais para beneficiarem do financiamento do FEADER, como figurar nas grandes linhas de objetivos da política agrícola comum nos termos previstos pelas autoridades nacionais, mas não identificar as operações que devem ser financiadas em prioridade de acordo com os seus méritos.

(cf. n.ºs 62-64, 66, 68, 69)

4. A Comissão, na sua qualidade de responsável pela execução do orçamento da União, por um lado, deve verificar as condições em que foram efetuados os pagamentos e os controlos e, por outro, só deve financiar as despesas se essas condições oferecerem todas as garantias necessárias de conformidade com as regras da União. A este propósito, embora a repartição das competências entre a Comissão e as autoridades nacionais leve a confiar a estas a elaboração das regras nacionais pertinentes aplicáveis à elegibilidade das despesas, em especial porque o Regulamento n.º 1698/2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), remete para as medidas nacionais de aplicação neste aspeto, também é certo que a Comissão deve controlar se as autoridades nacionais cumprem efetivamente as suas obrigações neste domínio, sem, contudo, conferir à Comissão qualquer poder que lhe permita impor regras específicas para a legislação nacional relativa ao procedimento de emparcelamento e de renovação das aldeias.

Com efeito, as obrigações que incumbem aos Estados-Membros por força do artigo 71.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1698/2005 consistem na aplicação dos critérios de seleção que permitem efetuar uma seleção comparativa das operações em causa, o que se afigura ser um objetivo alcançável sem que seja posta em causa a legislação nacional, até mesmo a regional, que rege o procedimento de emparcelamento e de renovação das aldeias. Nestas condições, um Estado-Membro não tem razão em invocar a violação do princípio da subsidiariedade, dado que não demonstra que a Comissão se imiscui em matéria da sua competência, como resulta da aplicação do princípio da subsidiariedade, exigindo a observância das disposições do artigo 71.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1698/2005.

(cf. n.ºs 109-112)