

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

11 de Junho de 2009\*

No processo C-170/08,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo College van Beroep voor het bedrijfsleven (Países Baixos), por decisão de 16 de Abril de 2008, entrado no Tribunal de Justiça em 23 de Abril de 2008, no processo

**H. J. Nijemeisland**

contra

**Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,**

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: M. Ilešič, presidente de secção, A. Tizzano e A. Borg Barthet (relator),  
juízes,

\* Língua do processo: neerlandês.

advogada-geral: J. Kokott,  
secretário: R. Grass,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

- em representação do Governo neerlandês, por C. M. Wissels e Y. de Vries, na qualidade de agentes,
  
- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por F. Clotuche-Duvieusart e S. Noe, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvida a advogada-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

### **Acórdão**

<sup>1</sup> O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação do artigo 3.º-A do Regulamento (CE) n.º 795/2004 da Comissão, de 21 de Abril de 2004, que estabelece as

normas de execução do regime de pagamento único previsto no Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores (JO L 141, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1974/2004 da Comissão, de 29 de Outubro de 2004 (JO L 345, p. 85, a seguir «Regulamento n.º 795/2004»).

- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe H. J. Nijemeisland ao Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Ministro da Agricultura, da Natureza e da Qualidade dos Alimentos, a seguir «Ministro»), a propósito da determinação de um pagamento único baseado no Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho, de 29 de Setembro de 2003, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores e altera os Regulamentos (CEE) n.º 2019/93, (CE) n.º 1452/2001, (CE) n.º 1453/2001, (CE) n.º 1454/2001, (CE) n.º 1868/94, (CE) n.º 1251/1999, (CE) n.º 1254/1999, (CE) n.º 1673/2000, (CEE) n.º 2358/71 e (CE) n.º 2529/2001 (JO L 270, p. 1).

## Quadro jurídico

### *Regulamentação comunitária*

#### Regulamento n.º 1782/2003

- 3 O Regulamento n.º 1782/2003 estabelece, designadamente, um regime de ajuda ao rendimento dos agricultores. Este regime é designado, no artigo 1.º, segundo travessão, deste regulamento, como «regime de pagamento único» e constitui o objecto do título III do referido regulamento.

4 O artigo 33.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003 enumera as situações nas quais os agricultores podem recorrer ao regime de pagamento único.

5 Este artigo 33.º, n.º 1, alínea a), tem a seguinte redacção:

«Elegibilidade

1. Os agricultores têm acesso ao regime de pagamento único se:

a) lhes tiver sido concedido um pagamento no período de referência definido no artigo 38.º, a título de pelo menos um dos regimes de apoio referidos no Anexo VI [...].»

6 O montante do pagamento único, dito «montante de referência», é calculado segundo o método previsto no artigo 37.º do referido regulamento.

7 O artigo 37.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003 dispõe:

«O montante de referência é a média trienal dos montantes totais dos pagamentos concedidos a um agricultor a título dos regimes de apoio referidos no Anexo VI, calculados e ajustados nos termos do Anexo VII, relativamente a cada ano civil do período de referência referido no artigo 38.º.»

- 8 O período de referência previsto nos artigos 33.º, n.º 1, e 37.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003 está definido no artigo 38.º deste regulamento. Este artigo enuncia:

«Período de referência

O período de referência inclui os anos civis de 2000, 2001 e 2002».

- 9 O artigo 39.º do mesmo regulamento enuncia:

«Em caso de aplicação dos artigos 3.º e 4.º do Regulamento (CE) n.º 1259/1999 durante o período de referência, os montantes referidos no Anexo VII devem ser os que teriam sido concedidos antes da aplicação dos referidos artigos.»

Regulamento n.º 795/2004

- 10 O Regulamento n.º 795/2004 contém disposições de aplicação do regime de pagamento único previsto no Regulamento n.º 1782/2003. O artigo 3.º-A desse Regulamento

n.º 795/2004 precisa o modo de cálculo previsto no artigo 37.º do Regulamento n.º 1782/2003 nos seguintes termos:

«Hectares determinados e animais verificados

Sem prejuízo da aplicação do Anexo VII do Regulamento (CE) n.º 1782/2003, o número de hectares ou de animais para os quais tenha sido ou deva ser concedido um pagamento directo no período de referência para ser tomado em consideração para efeitos de estabelecer o montante de referência referido no n.º 1 do artigo 37.º daquele regulamento será o número de hectares ou de animais determinado ou verificado, na aceção das alíneas r) e s) do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 2419/2001, para cada um dos pagamentos directos referidos no Anexo VI do Regulamento (CE) n.º 1782/2003».

11 O quinto considerando do Regulamento n.º 1974/2004 tem a seguinte redacção:

«A alínea e) do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 dispõe que os pagamentos no período de referência são os concedidos ou a conceder nesse período. O Anexo VII acrescenta que devem ser tidas em conta as reduções resultantes da aplicação de superfícies de base, limites máximos ou outras limitações quantitativas. Consequentemente, por razões de clareza, afigura-se apropriado especificar que as reduções e exclusões aplicadas nos termos do Regulamento (CE) n.º 2419/2001 da Comissão não devem ser tidas em consideração para qualquer pagamento directo referido no Anexo VI do Regulamento (CE) n.º 1782/2003, de modo a não perpetuar as reduções e exclusões aplicadas naquele período. Por conseguinte, o número de animais e hectares determinados na altura do estabelecimento de direitos ao pagamento deve ser tido em conta sem prejuízo de outros controlos nem da aplicação do n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho».

## Regulamento (CE) n.º 2419/2001

- 12 Os conceitos de «hectares determinados» e de «animais verificados», previstos no Regulamento n.º 795/2004, estão definidos no artigo 2.º, alíneas r) e s), do Regulamento (CE) n.º 2419/2001 da Comissão, de 11 de Dezembro de 2001, que estabelece normas de execução do sistema integrado de gestão e de controlo relativo a determinados regimes de ajudas comunitárias, estabelecido pelo Regulamento (CEE) n.º 3508/92 (JO L 327, p. 11). As referidas definições têm a seguinte redacção:

- «r) ‘Superfície determinada’: a superfície relativamente à qual tenham sido respeitados todos os requisitos regulamentares para a concessão da ajuda;
- s) ‘Animal verificado’: qualquer animal relativamente ao qual tenham sido respeitados todos os requisitos regulamentares para a concessão da ajuda».

## Regulamento (CE) n.º 1254/1999

- 13 O artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1254/1999 do Conselho, de 17 de Maio de 1999, que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne de bovino (JO L 160, p. 21), dispõe:

«Sempre que a presença de resíduos de substâncias proibidas pela Directiva 96/22/CE do Conselho [(JO L 125, p. 3)] ou de resíduos de substâncias autorizadas nos termos desta directiva[,] mas utilizadas ilegalmente, seja detectada, em aplicação da Directiva 96/23/CE do Conselho [(JO L 125, p. 10)], num animal pertencente ao efectivo bovino de um produtor, ou sempre que seja encontrada, na exploração de um produtor, uma substância ou um produto não autorizado ou uma substância ou um produto autorizado nos termos da Directiva 96/22/CE[,] mas detido ilegalmente, sob qualquer

forma, esse produtor será excluído, durante o ano civil da verificação dos factos, do benefício dos montantes previstos na presente secção.

Em caso de reincidência, o período de exclusão pode, em função da gravidade da infracção, ser aumentado até cinco anos, a contar do ano em que foi verificada a reincidência.»

### *Legislação nacional*

- <sup>14</sup> O Regulamento relativo à política agrícola comum — ajudas 2006 (Regeling GLB-inkomenssteun 2006) contém regras de aplicação designadamente do Regulamento n.º 1782/2003.

### **Litígio no processo principal e questão prejudicial**

- <sup>15</sup> Durante o ano de 2000, o Algemene Inspectiedienst (Serviço de Inspeção-Geral do Ministério da Agricultura) procedeu a um controlo na exploração de H. J. Nijemeisland. Este controlo permitiu detectar a presença de clenbuterol na urina de três bovinos da exploração do recorrente.
- <sup>16</sup> O clenbuterol é uma substância proibida pela Directiva 96/23/CE do Conselho, de 29 de Abril de 1996, relativa às medidas de controlo a aplicar a certas substâncias e aos

seus resíduos nos animais vivos e respectivos produtos e que revoga as Directivas 85/358/CEE e 86/469/CEE e as Decisões 89/187/CEE e 91/664/CEE (JO L 125, p. 10).

- 17 Por decisão de 6 de Julho de 2001, o Ministro, em conformidade com o Regulamento relativo aos prémios CE para o gado (Regeling dierlijke EG-premies), excluiu H. J. Nijemeisland da ajuda, relativamente ao ano de 2000, pelo facto de este não ter «animais verificados» quanto ao ano em questão. A razão para a inexistência de animais verificados deve-se ao facto de H. J. Nijemeisland ter sido excluído dos prémios pagos por bovino, em conformidade com o artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1254/1999. O número de bovinos verificados para o ano de 2000 foi, por isso, fixado em zero.
- 18 H. J. Nijemeisland apresentou uma reclamação contra a decisão de 6 de Julho de 2001. Esta reclamação foi declarada infundada, por decisão de 27 de Março de 2002, da qual H. J. Nijemeisland não recorreu.
- 19 Por decisão de 29 de Agosto de 2006, o Ministro, em conformidade com o Regulamento n.º 1782/2003, fixou o montante do pagamento único devido a H. J. Nijemeisland. Para tal, o Ministro, ao proceder ao cálculo previsto no artigo 37.º, n.º 1, deste regulamento, baseou-se num número de bovinos verificados igual a zero para o ano de referência de 2000.
- 20 H. J. Nijemeisland apresentou, em 26 de Setembro de 2006, reclamação da decisão de 29 de Agosto de 2006. Um dos fundamentos da reclamação era o de que o Ministro considerou, erradamente, que H. J. Nijemeisland não tinha, durante o ano de 2000, nenhum bovino verificado. H. J. Nijemeisland invocou igualmente um caso de «força maior» na aceção do artigo 40.º do Regulamento n.º 1782/2003.

- 21 Por decisão de 21 de Novembro de 2006, o Ministro declarou infundada a reclamação de H. J. Nijemeisland. Por esta razão H. J. Nijemeisland interpôs recurso da decisão de 21 de Novembro de 2006 para o tribunal de reenvio. Este último declarou que a decisão de 27 de Março de 2002 se tinha tornado definitiva. Declarou igualmente que o fundamento relativo à força maior não podia ser acolhido por ter terminado o prazo para o invocar.
- 22 Nestas condições, o College van Beroep voor het bedrijfsleven decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O artigo 3.º-A do Regulamento (CE) n.º 795/2004, lido em conjugação com o artigo 2.º, alíneas r) e s), do Regulamento (CE) n.º 2419/2001, deve ser interpretado no sentido de que se destina apenas a evitar que uma redução ou exclusão aplicada com base no disposto no Regulamento (CE) n.º 2419/2001 adquira carácter permanente, ou esta disposição também se aplica quando se trate de reduções ou exclusões aplicadas com base noutros regulamentos?»

### **Quanto à questão prejudicial**

- 23 Com a sua questão, o tribunal de reenvio pergunta ao Tribunal de Justiça, no essencial, se o artigo 3.º-A do Regulamento n.º 795/2004 deve ser interpretado no sentido de que as reduções e as exclusões baseadas no Regulamento n.º 1254/1999 não devem ser tidas em conta para efeito do cálculo previsto no artigo 37.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003.

*Observações apresentadas ao Tribunal de Justiça*

- 24 O Governo neerlandês afirma que não existem indícios suficientes que permitam defender uma interpretação mais lata do artigo 3.º-A do Regulamento n.º 795/2004. Assim, a resposta à questão submetida deveria ser a de que este artigo deve ser interpretado no sentido de que uma redução ou uma exclusão aplicada com fundamento em disposições do Regulamento n.º 2419/2001 não deve ser tida em conta para efeito do cálculo previsto no artigo 37.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003.
- 25 Para tal, o Governo neerlandês baseia-se numa interpretação restrita do artigo 3.º-A do Regulamento n.º 795/2004, bem como no quinto considerando do Regulamento n.º 1974/2004 que se refere expressamente ao Regulamento n.º 2419/2001.
- 26 A Comissão das Comunidades Europeias considera que o artigo 3.º-A do Regulamento n.º 795/2004 deve ser interpretado no sentido de que uma exclusão de um produtor, imposta pelo artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1254/1999, não deve ser tida em conta para efeito do cálculo do montante de referência.
- 27 Para este fim, a Comissão considera que o artigo 3.º-A do Regulamento n.º 795/2004 não necessita que um pagamento tenha sido efectivamente feito para fixar o número de animais verificados, e que o quinto considerando do Regulamento n.º 1974/2004 deve ser entendido no sentido de que não se destina a perpetuar todas as reduções e exclusões aplicadas durante o período de referência.
- 28 A Comissão invoca igualmente os princípios da proporcionalidade e da segurança jurídica.

*Resposta do Tribunal de Justiça*

- 29 É certo que a redacção do artigo 37.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003, que remete para a «média trienal dos montantes totais dos pagamentos concedidos», pode levar a pensar que os animais relativamente aos quais já foram efectivamente feitos pagamentos são os únicos que podem ser tidos em conta para o cálculo do montante de referência de um agricultor para efeito do regime de pagamento único.
- 30 O mesmo se diga em relação às disposições que figuram no Anexo VII, ponto C, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1782/2003 para as quais remete o artigo 37.º, n.º 1, disposições que precisam que o montante é calculado «multiplicando o número de animais determinados em relação aos quais tenha sido concedido esse pagamento, em cada ano do período de referência, pelos montantes por cabeça fixados para o ano civil de 2002».
- 31 No processo principal, uma vez que o recorrente foi excluído da ajuda em relação ao ano de 2000, as autoridades nacionais interpretaram a regulamentação em causa de um modo que determinou para o recorrente uma redução do montante de referência e, por conseguinte, uma redução permanente da ajuda ao rendimento a que podia aspirar.
- 32 No entanto, tal interpretação debate-se com a própria redacção do artigo 3.º-A do Regulamento n.º 795/2004, que define especificamente as modalidades de aplicação do regime do pagamento único.
- 33 Com efeito, esta disposição prevê expressamente que, no que respeita ao cálculo do montante de referência, se tenha em conta o número dos animais para os quais um pagamento directo tenha sido ou deva ser concedido.

- 34 Daqui resulta que, para efeito do cálculo do montante de referência previsto no artigo 37.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003, não é necessário que o pagamento directo em questão tenha sido efectivamente feito ao agricultor.
- 35 Seguidamente, resulta da redacção do artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1254/1999 que a aplicação de uma sanção, como a que está em causa no processo principal, leva à exclusão do produtor, independentemente do número de animais em questão, do benefício dos pagamentos concedidos com base no referido regulamento. Essa sanção não pode, portanto, ter incidência na determinação do número de animais a ter em conta para calcular o dito montante de referência.
- 36 Esta interpretação é, além disso, conforme com a vontade do legislador comunitário de não perpetuar as sanções em detrimento dos agricultores para além da sanção inicial.
- 37 Esta intenção resulta claramente, em especial, do quinto considerando do Regulamento n.º 1974/2004, que prevê que «as reduções e exclusões aplicadas nos termos do Regulamento (CE) n.º 2419/2001 não devem ser tidas em consideração para qualquer pagamento directo referido no Anexo VI do Regulamento (CE) n.º 1782/2003, de modo a não perpetuar as reduções e exclusões aplicadas naquele período».
- 38 Refira-se igualmente que o artigo 39.º do Regulamento n.º 1782/2003 precisa que os montantes a ter em conta nos termos do Anexo VII deste regulamento são os que tenham sido concedidos antes da aplicação dos artigos 3.º e 4.º do Regulamento n.º 1259/1999, que dizem respeito a sanções ou reduções por inobservância das medidas ambientais ou ditas de «modulação» segundo as especificidades da exploração. Neste caso, o legislador recusou igualmente que estas sanções e estas reduções tenham incidência sobre o montante de referência para o cálculo do pagamento único.

- 39 Ora, o objectivo de não atribuir carácter permanente às sanções aplicadas aos agricultores ao longo do período de referência só pode ser atingido se for aplicado a todas as reduções e exclusões que tenham, em princípio, um efeito pontual e limitado no tempo e não apenas às expressamente mencionadas nos regulamentos acima referidos.
- 40 Por último, esta interpretação é conforme com os princípios da proporcionalidade e da segurança jurídica.
- 41 Por um lado, o princípio da proporcionalidade é um princípio geral de direito comunitário que deve ser respeitado, quer pelo legislador comunitário, quer pelos legisladores, quer pelos juízes nacionais, nomeadamente no domínio da política agrícola comum. Este princípio exige que os actos das instituições comunitárias não ultrapassem os limites daquilo que é adequado e necessário à realização dos objectivos legitimamente prosseguidos pela regulamentação em causa, entendendo-se que, quando exista a possibilidade de escolher entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à menos onerosa e que os inconvenientes gerados não devem ser desproporcionados relativamente aos objectivos que se pretendem alcançar (v. acórdão de 5 de Junho de 2008, *Industria Lavorazione Carni Ovine*, C-534/06, *Colect.*, p. I-4129, n.º 25).
- 42 Assim, o artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1254/1999 prevê nomeadamente que, em caso de reincidência, o período de exclusão do benefício dos pagamentos directos em causa possa ser aumentado até cinco anos. Daqui resulta que, depois de uma primeira infracção, esta exclusão deve ter efeito limitado no tempo.
- 43 Tais considerações seriam igualmente válidas, por maioria de razão, se a exclusão inicial durante um ano civil devido a uma sanção adoptada em aplicação do artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1254/1999 pudesse implicar uma redução permanente do montante de referência e, por conseguinte, do pagamento único, o que poderia levar o agricultor a ser penalizado várias vezes pela mesma infracção e, portanto, a sofrer consequências financeiras desmedidas em relação aos objectivos da sanção inicialmente aplicada.

- 44 Por outro lado, o princípio da segurança jurídica, princípio geral de direito comunitário, exige que uma regulamentação comunitária imposta aos litigantes seja clara e precisa de modo a que estes últimos possam conhecer sem ambiguidade os seus direitos e obrigações e possam agir em conformidade (v., designadamente, acórdão de 9 de Julho de 1981, Gondrand e Garancini, 169/80, Recueil, p. 1931, n.º 17).
- 45 Ora, no processo principal, H. J. Nijemeisland aceitou sem ter discussão, mas sem ter reconhecido a sua culpabilidade, a sanção que impunha, segundo a regulamentação então em vigor, a perda do prémio durante um ano civil. À época, era-lhe impossível prever que a sua decisão poderia ter tido consequências sobre os futuros pagamentos directos nos termos de uma regulamentação adoptada em 2003. Com efeito, antes da entrada em vigor do Regulamento n.º 1782/2003, o recorrente não podia prever que a sua exclusão do prémio se repercutiria no montante do pagamento único e poderia, portanto, acarretar consequências financeiras que lhe seriam desfavoráveis ao longo de vários anos.
- 46 Resulta desta análise que o artigo 3.º-A do Regulamento n.º 795/2004 não permite excluir do cálculo do prémio único os animais verificados para um ano de referência no caso de o produtor em causa não ter recebido nenhum prémio para esse ano na sequência da aplicação de uma sanção por força do artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1254/1999.
- 47 Nestas condições, há que responder à questão submetida que o artigo 3.º-A do Regulamento n.º 795/2004 deve ser interpretado no sentido de que as reduções e as exclusões baseadas no Regulamento n.º 1254/1999 não devem ser tidas em conta para efeito do cálculo previsto no artigo 37.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003.

## Quanto às despesas

48 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Quinta Secção) declara:

**O artigo 3.º-A do Regulamento (CE) n.º 795/2004 da Comissão, de 21 de Abril de 2004, que estabelece as normas de execução do regime de pagamento único previsto no Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1974/2004 da Comissão, de 29 de Outubro de 2004, deve ser interpretado no sentido de que as reduções e as exclusões baseadas no Regulamento (CE) n.º 1254/1999 do Conselho, de 17 de Maio de 1999, que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne de bovino, não devem ser tidas em conta para efeito do cálculo previsto no artigo 37.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003.**

Assinaturas