



## Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL  
ELEANOR SHARPSTON  
apresentadas em 17 de maio de 2018<sup>1</sup>

**Processo C-239/17**

**Gert Teglgard  
Fløjstrupgård I/S  
contra  
Fødevareministeriets Klagecenter**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Østre Landsret (Tribunal de Recurso da Região Leste, Dinamarca)]

«Política agrícola comum — Regimes de apoio aos agricultores — Condicionalidade — Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho — Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho — Regulamento (CE) n.º 796/2004 da Comissão — Regulamento (CE) n.º 1122/2009 da Comissão — Reduções nos pagamentos diretos — Violações da legislação nacional que executa a Diretiva 91/676/CEE do Conselho relativa à proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola — Ano relevante para o cálculo da redução nos pagamentos diretos»

1. Atualmente, encontra-se pendente no Østre Landsret (Tribunal de Recurso da Região Leste, Dinamarca) um conjunto de 173 processos relativos ao pagamento de ajudas ao abrigo de regimes de apoio direto aos agricultores e às deduções efetuadas sobre essas ajudas como sanção pelo incumprimento de requisitos de condicionalidade. Foi pedido ao Tribunal de Justiça que fornecesse orientações quanto à interpretação das regras que determinam o ano com base no qual deve ser computada a redução percentual das ajudas como sanção por esse incumprimento. Para compreender o contexto subjacente a esses processos, é necessária uma breve explicação sobre a forma como as regras são aplicadas.
2. Os agricultores que pretendam beneficiar dos regimes de pagamento de ajudas diretas estão obrigados a cumprir um conjunto de critérios de elegibilidade relacionados, entre outros, com as superfícies declaradas como cultivadas e com a utilização destas. As irregularidades relativas aos critérios de elegibilidade são sancionadas com a redução ou exclusão das ajudas a que os agricultores, de outra forma, teriam direito.
3. Para além dos critérios de elegibilidade, que são condições para se *ter direito* às ajudas em questão, os agricultores que recebam ajudas no âmbito dos regimes de pagamento de ajudas diretas estão igualmente sujeitos a *requisitos de condicionalidade*. Um destes requisitos diz respeito a limitações na utilização de fertilizantes. O cumprimento desses requisitos não é uma condição para se ter direito às ajudas, mas o incumprimento é igualmente sancionado com reduções nos montantes das ajudas recebidas pelos agricultores em questão (ou, em casos extremos, com a exclusão da possibilidade de receber ajudas).

<sup>1</sup> Língua original: inglês.

4. Os requisitos de condicionalidade e as sanções impostas em caso de incumprimento visam incentivar os agricultores a respeitar a legislação da UE em vigor que afeta as suas atividades.

## Direito da UE

### **Regulamento n.º 1782/2003**

5. O Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho<sup>2</sup> estabeleceu regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da política agrícola comum. O considerando segundo do regulamento dispunha:

«O pagamento integral das ajudas diretas deve ser sujeito ao cumprimento de regras relativas às terras, à produção e à atividade agrícolas. [...] Se essas normas básicas não forem respeitadas, os Estados-Membros devem retirar total ou parcialmente a ajuda direta, segundo critérios proporcionais, objetivos e progressivos, e sem prejuízo de sanções previstas atualmente ou posteriormente nos termos de outras disposições do direito comunitário ou nacional.»

6. O artigo 6.º tinha como epígrafe «Redução ou exclusão dos pagamentos». O seu n.º 1, na versão inicial, dispunha:

«Sempre que não sejam respeitados os requisitos legais de gestão ou as boas condições agrícolas e ambientais, em resultado de um ato ou de uma omissão diretamente imputável ao próprio agricultor, *o montante total dos pagamentos diretos a conceder no ano civil em que ocorre tal incumprimento será*, após aplicação dos artigos 10.º e 11.º, *reduzido ou suprimido* de acordo com as regras de execução estabelecidas nos termos do artigo 7.º» (o sublinhado é meu).

7. O artigo 6.º, n.º 1, foi alterado pelo Regulamento (CE) n.º 146/2008 do Conselho<sup>3</sup>, aplicável a partir de 1 de abril de 2008. Após essa alteração, passou a ter a seguinte redação:

«Sempre que, *a qualquer momento de um determinado ano civil (a seguir denominado “ano civil em causa”)*, não sejam respeitados os requisitos legais de gestão ou as boas condições agrícolas e ambientais, e o incumprimento em questão resultar de um ato ou omissão diretamente imputável ao agricultor que apresentou o pedido de ajuda no ano civil em causa, *o montante total dos pagamentos diretos a conceder* a esse agricultor, após aplicação dos artigos 10.º e 11.º, *deve ser reduzido ou suprimido* de acordo com as regras de execução estabelecidas nos termos do artigo 7.º

O primeiro parágrafo também se aplica sempre que o incumprimento em questão resultar de um ato ou omissão diretamente imputável ao beneficiário ou ao autor da cedência dos terrenos agrícolas.

Para efeitos de aplicação do primeiro e segundo parágrafos ao ano de 2008, o ano civil corresponde ao período de 1 de abril a 31 de dezembro de 2008.

[...]» (o sublinhado é meu).

2 Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho, de 29 de setembro de 2003, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores 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 2003, L 270, p. 1).

3 Regulamento de 14 de fevereiro de 2008, que altera o Regulamento (CE) n.º 1782/2003 que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores e o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) (JO 2008, L 46, p. 1). De acordo com o artigo 3.º, alínea a), desse regulamento, a versão alterada do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003 era aplicável a partir de 1 de abril de 2008.

8. O artigo 7.º tinha como epígrafe «Regras de execução relativas à redução ou exclusão»<sup>4</sup> e dispunha:

«1. As regras de execução relativas às reduções e exclusões referidas no artigo 6.º são estabelecidas nos termos do n.º 2 do artigo 144.º [5]. Nesse contexto, serão tidos em conta a gravidade, extensão, permanência e reiteração do incumprimento constatado, bem como os critérios definidos nos n.ºs 2, 3 e 4.

[...]»

#### **Regulamento n.º 796/2004 da Comissão**

9. As regras de execução do Regulamento n.º 1782/2003 foram estabelecidas pelo Regulamento n.º 796/2004 da Comissão<sup>6</sup>. Os considerandos quinquagésimo quinto a quinquagésimo sétimo desse regulamento dispunham:

«(55) Para assegurar uma proteção eficaz dos interesses financeiros da [UE], devem ser tomadas as medidas adequadas para combater as irregularidades e as fraudes. [...]

(56) O sistema de reduções e exclusões previsto no Regulamento (CE) n.º 1782/2003 relativamente às obrigações decorrentes da condicionalidade tem, no entanto, um objetivo diferente, a saber, incentivar os agricultores a respeitar a legislação já existente nos diferentes domínios abrangidos pela condicionalidade.

(57) As reduções e exclusões devem ser estabelecidas tendo em conta o princípio da proporcionalidade [...]. No caso das obrigações decorrentes da condicionalidade, só podem ser aplicadas reduções e exclusões nos casos em que o agricultor tenha agido com negligência ou deliberadamente. As reduções e exclusões devem ser graduadas em função da gravidade da irregularidade cometida, podendo atingir o nível de exclusão total de um ou vários regimes de ajuda por um período determinado. [...]»

10. De acordo com o considerando septuagésimo:

«É necessário estabelecer disposições pormenorizadas e específicas que garantam a aplicação equitativa das diversas reduções aplicáveis relativamente aos diferentes pedidos de ajudas apresentados pelo mesmo agricultor. As reduções e exclusões previstas no presente regulamento devem aplicar-se sem prejuízo de sanções adicionais nos termos de quaisquer outras disposições de direito [da União] ou nacional.»

11. O Capítulo II do Título IV da Secção II incluía os artigos 65.º a 67.º e tinha como epígrafe «Verificações relativas à condicionalidade». O artigo 65.º tinha como epígrafe «Princípios gerais e definições» e dispunha, no que é relevante para as presentes conclusões:

«[...]

4 O artigo 7.º foi igualmente alterado pelo Regulamento n.º 146/2008. Contudo, as alterações introduzidas não são relevantes para efeitos das presentes conclusões.

5 O artigo 144.º, n.º 2, referia-se à 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) e ao «procedimento de gestão» previsto no artigo 4.º dessa decisão.

6 Regulamento de 21 de abril de 2004 que estabelece regras de execução relativas à condicionalidade, à modulação e ao sistema integrado de gestão e de controlo previstos no Regulamento (CE) n.º 1782/2003 (JO 2004, L 141, p. 18).

2. Para efeitos da aplicação do n.º 1 do artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003, um ato ou uma omissão será diretamente imputável ao agricultor que foi responsável pelo incumprimento e que, aquando da determinação do incumprimento, tem a seu cargo a exploração, a superfície, a unidade de produção ou o animal em causa. [...]

[...]

4. Os incumprimentos serão considerados «determinados» se forem constatados em consequência de qualquer tipo de controlos efetuados em conformidade com o presente regulamento ou após serem dados a conhecer à autoridade de controlo competente de qualquer outro modo.»

12. O artigo 66.º tinha como epígrafe «Aplicação de reduções em caso de negligência». Este artigo dispunha:

«1. [...] sempre que um incumprimento constatado resulte de negligência do agricultor, será aplicada uma redução ao montante global dos pagamentos diretos, conforme definidos na alínea d) do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003, concedidos ou a conceder ao agricultor em questão na sequência dos pedidos de ajudas que tenha apresentado ou que apresentará *no decurso do ano civil da verificação*. Essa redução será, como regra, de 3% desse montante global.

[...]» (o sublinhado é meu).

13. O artigo 67.º tinha como epígrafe «Aplicação de reduções e exclusões em casos de incumprimento deliberado» e dispunha o seguinte:

«1. [...] sempre que o incumprimento constatado tiver sido cometido deliberadamente pelo agricultor, a redução a aplicar ao montante global referida no n.º 1, primeiro parágrafo, do artigo 66.º, será, como regra, de 20% daquele montante global.

[...]»

14. De acordo com o artigo 81.º, o Regulamento n.º 796/2004 entrou em vigor em 7 de maio de 2004.

### **Regulamento n.º 73/2009**

15. O Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho<sup>7</sup> revogou e substituiu o Regulamento n.º 1782/2003 com efeitos, no que é relevante para as presentes conclusões, a partir de 1 de janeiro de 2009<sup>8</sup>. De acordo com o considerando terceiro:

«O Regulamento (CE) n.º 1782/2003 estabeleceu o princípio da redução ou exclusão do apoio direto no caso de agricultores que não cumpram certos requisitos nos domínios da saúde pública, saúde animal e fitossanidade, do ambiente e do bem-estar dos animais. Este sistema de “condicionalidade” faz parte integrante do apoio comunitário sob forma de pagamentos diretos e deverá, por conseguinte, ser mantido. [...]»

<sup>7</sup> Regulamento de 19 de janeiro de 2009 que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto aos agricultores no âmbito da Política Agrícola Comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1290/2005 (CE) n.º 247/2006 e (CE) n.º 378/2007 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1782/2003 (JO 2009, L 30, p. 16).

<sup>8</sup> Tal aconteceu, de acordo com o considerando segundo do Regulamento n.º 73/2009, «por razões de clareza», após o Regulamento (CE) n.º 1782/2003 ter sido por diversas vezes alterado de forma substancial. O Regulamento n.º 73/2009 foi, por sua vez, revogado, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2015, pelo Regulamento (UE) n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum e que revoga o Regulamento (CE) n.º 637/2008 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho (JO 2013, L 347, p. 608).

16. O considerando quinquagésimo terceiro dispunha:

«[...] o presente regulamento deverá ser aplicável a partir de 1 de janeiro de 2009. Todavia, as disposições que sejam suscetíveis de diminuir os direitos dos agricultores ou de criar novas obrigações, nomeadamente as obrigações de condicionalidade a que os agricultores estão sujeitos ao longo de todo o ano, devem aplicar-se apenas a partir de 2010 [...]».

17. O artigo 23.º tinha como epígrafe «Redução ou exclusão de pagamentos em caso de incumprimento das regras de condicionalidade». O n.º 1 dispunha:

«Sempre que, *a qualquer momento de um determinado ano civil (a seguir designado por “ano civil em causa”)*, não sejam respeitados os requisitos legais de gestão ou as boas condições agrícolas e ambientais, em resultado de um ato ou omissão diretamente imputável ao agricultor que apresentou o pedido de ajuda no ano civil em causa, *o montante total dos pagamentos diretos concedidos ou a conceder a esse agricultor [...] é reduzido ou excluído* de acordo com as regras previstas no artigo 24.º

[...]» (o sublinhado é meu).

18. O artigo 24.º, n.º 1, dispunha que as regras aplicáveis às reduções e exclusões referidas no artigo 23.º deviam ser estabelecidas num regulamento de execução específico. Nesse contexto, deviam ser tidas em conta, *inter alia*, a gravidade, extensão, permanência e reiteração do incumprimento constatado.

#### **Regulamento n.º 1122/2009 da Comissão**

19. O Regulamento (CE) n.º 1122/2009 da Comissão<sup>9</sup>, revogou e substituiu o Regulamento n.º 796/2004 da Comissão, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2010<sup>10</sup>. O artigo 70.º tinha como epígrafe «Princípios gerais e definições» e dispunha, no que é relevante para as presentes conclusões:

«[...]

4. Os incumprimentos são considerados “constatados” se forem detetados em consequência de qualquer tipo de controlo efetuado em conformidade com o presente regulamento ou após serem dados a conhecer, de qualquer outro modo, à autoridade de controlo competente ou, se for caso disso, ao organismo pagador.

[...]

8. Para efeitos da aplicação de reduções, a percentagem de redução aplica-se ao somatório:

a) Do montante total dos pagamentos diretos concedidos ou a conceder ao agricultor em causa na sequência dos pedidos de ajuda que tenha apresentado ou que apresentará no *ano civil da constatação*

[...]» (o sublinhado é meu).

9 Regulamento de 30 de novembro de 2009 que estabelece regras de execução do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho no que respeita à condicionalidade, à modulação e ao sistema integrado de gestão e de controlo, no âmbito dos regimes de apoio direto aos agricultores previstos no referido regulamento, bem como regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho no que respeita à condicionalidade no âmbito do regime de apoio previsto para o setor vitivinícola (JO 2009, L 316, p. 65).

10 O Regulamento n.º 1122/2009 foi, por sua vez, revogado, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2015, pelo 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).

20. O artigo 71.º tinha como epígrafe «Aplicação de reduções em caso de negligência» e dispunha, no seu n.º 1:

«[...] sempre que um incumprimento constatado resulte da negligência do agricultor, é aplicada uma redução. Essa redução é, como regra, de 3% do somatório a que se refere o artigo 70.º, n.º 8.

No entanto, o organismo pagador pode, com base na avaliação apresentada pela autoridade de controlo competente na parte correspondente do relatório de controlo em conformidade com o artigo 54.º, n.º 1, alínea c) [11], decidir reduzir essa percentagem para 1% ou aumentá-la para 5% desse somatório ou, nos casos referidos no artigo 54.º, n.º 1, alínea c), segundo parágrafo, do presente regulamento, não impor quaisquer reduções.»

21. O artigo 72.º tinha como epígrafe «Aplicação de reduções e exclusões em casos de incumprimento deliberado». O artigo 72.º, n.º 1, dispunha: «[...] sempre que o incumprimento constatado tiver sido cometido deliberadamente pelo agricultor, a redução a aplicar ao somatório a que se refere o artigo 70.º, n.º 8, é, como regra, de 20% desse somatório».

22. O artigo 86.º, n.º 1, dispunha: «O Regulamento (CE) n.º 796/2004 é revogado, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2010.

Todavia, permanece aplicável relativamente aos pedidos de ajuda respeitantes às campanhas de comercialização ou aos períodos de prémio que tenham início antes de 1 de janeiro de 2010».

### ***Diretiva 91/676***

23. Entre a legislação que deu origem ao requisito da condicionalidade à data dos factos estava a Diretiva 91/676/CEE do Conselho<sup>12</sup>. O artigo 1.º refere que o objetivo desta diretiva é reduzir e impedir a poluição das águas causada ou induzida por nitratos de origem agrícola.

### **Direito nacional**

24. Para o que aqui nos interessa, a Diretiva 91/676 foi aplicada na Dinamarca pela Gødningsanvendelsesloven (Lei dinamarquesa relativa à aplicação de fertilizantes).

25. As regras da UE sobre condicionalidade foram aplicadas na Dinamarca através de vários regulamentos nacionais. De acordo com o órgão jurisdicional de reenvio, todas as versões desses regulamentos que estavam em vigor à data dos factos estavam redigidas no sentido de que a redução das ajudas devidas devia ser calculada com base no ano civil em que fosse feita a constatação do incumprimento («ano da constatação»)<sup>13</sup>.

11 O «relatório de controlo» a que se refere o artigo 54.º é necessário para avaliar a importância do incumprimento relativamente a cada ato e/ou norma, com base nos critérios «gravidade», «extensão», «permanência» e «reiteração», em conformidade com o artigo 24.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 73/2009, com uma indicação de quaisquer fatores que possam levar a um aumento ou diminuição da redução a aplicar [artigo 54.º, n.º 1, alínea c)].

12 Diretiva de 12 de dezembro de 1991, relativa à proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola (JO 1991, L 375, p. 1).

13 O despacho de reenvio cita determinados números das normas dinamarquesas em vigor em 2010, que parecem referir o ano «em que o pedido de ajuda ou de pagamento é recebido e em que o incumprimento é detetado» (o sublinhado é meu). Apesar de não me pronunciar sobre a interpretação do direito dinamarquês, afigura-se, com base no despacho de reenvio do órgão jurisdicional de reenvio, que as normas dinamarquesas, pelo menos no que diz respeito à versão em vigor em 2010, se baseavam na presunção de que os dois anos seriam o mesmo.

## Factos, tramitação processual e questões prejudiciais

26. Os dois processos utilizados como exemplo no presente reenvio prejudicial dizem respeito a agricultores em relação aos quais se constatou que não cumpriram os requisitos de condicionalidade a que estavam sujeitos por terem fertilizado em excesso os seus campos, respetivamente, nos períodos 2006/2007 e 2007/2008 (G. Teglgård), e 2006/2007 e 2008/2009 (Fløjstrupgård I/S).

27. O incumprimento por parte de G. Teglgård e da Fløjstrupgård foi detetado após a polícia ter efetuado uma rusga nas instalações, e apreendido documentos, pertencentes a um importador de fertilizantes que vendera fertilizantes a um grande número de agricultores sem notificar a Plantedirektoratet (agência fitossanitária). Os fertilizantes em questão não tinham sido registados nas contas de fertilizantes dos agricultores. A rusga policial e a apreensão de documentos ocorreram em novembro de 2009.

28. Em 4 de janeiro de 2011, a Plantedirektorat enviou cartas de consulta. As Autoridades dinamarquesas consideraram que essa era a data da «constatação» do incumprimento.

29. Inicialmente, o organismo responsável pelo pagamento das ajudas agrícolas [à data dos factos, a NaturErhvervsstyrelsen (agência dinamarquesa de proteção da natureza, conhecida em inglês como AgriFish Agency)] tomou decisões, em 2011 e 2012, no sentido de reduzir as ajudas pagas aos agricultores em questão, incluindo G. Teglgård e a Fløjstrupgård. A redução das ajudas imposta por essas decisões iniciais baseou-se nos montantes das ajudas devidas por cada ano em que os agricultores efetivamente não cumpriram as suas obrigações decorrentes da condicionalidade («ano do incumprimento») — ou seja, no que respeita a G. Teglgård, as ajudas relativas a 2007 e 2008 e, no que respeita à Fløjstrupgård, as ajudas relativas a 2007 e 2009<sup>14</sup>.

30. Em 2012, a NaturErhvervsstyrelsen tomou conhecimento da seguinte declaração da Comissão ao Tribunal de Contas da UE, a propósito do «Âmbito e método de auditoria» adotado por essa instituição no que se refere à auditoria do domínio de políticas medidas de mercado e ajudas diretas à agricultura no Relatório Anual relativo ao exercício de 2011<sup>15</sup>:

*«Os agricultores que não respeitam as disposições [de condicionalidade] têm direito aos pagamentos, mas são sancionados com base na severidade, amplitude, continuidade e reiteração do incumprimento detetado, bem como na negligência ou intenção dos agricultores em questão. Assim o atestam o facto de os pagamentos poderem ser efetuados antes de os controlos da condicionalidade estarem concluídos e de as sanções não se aplicarem aos pagamentos relativos ao ano civil em que os agricultores não cumpriram o disposto, mas sim aos efetuados com base no ano civil em que as autoridades nacionais constatarem tais resultados» (o sublinhado é meu).*

31. Na troca de correspondência que se seguiu entre as autoridades dinamarquesas competentes e a Comissão, esta informou formalmente, por ofício de 7 de fevereiro de 2013, que a redução das ajudas como sanção pelo incumprimento dos requisitos de condicionalidade devia ser calculada com base no montante global das ajudas devidas no ano da constatação.

32. A NaturErhvervsstyrelsen reabriu então os processos anteriores relativos à redução das ajudas e adotou novas decisões em 2013 («decisões de 2013»), nas quais baseou o cálculo da redução das ajudas no montante das ajudas pagas no ano da constatação, ou seja, 2011.

<sup>14</sup> No artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003, antes da alteração, é utilizada a expressão «o montante total dos pagamentos diretos a conceder no ano civil em que ocorre tal incumprimento». A versão alterada dessa disposição refere-se ao «montante total dos pagamentos diretos a conceder», tal como o artigo 23.º do Regulamento n.º 737/2009 (que contém a expressão «concedidos ou a conceder»). Os regulamentos da Comissão também utilizam expressões divergentes. Considero que os quatro regulamentos se referem ao «total das ajudas diretas a conceder».

<sup>15</sup> Relatório Anual do Tribunal de Contas sobre a execução do orçamento, relativo ao exercício de 2011, acompanhado das respostas das instituições (JO 2012, C 344, p. 1, na p. 75, n.º 3.9).

33. Para alguns agricultores, incluindo G. Teglgård e a Fløjstrupgård, que tinham aumentado a sua superfície cultivada entre o(s) ano(s) do incumprimento e o ano da constatação, as decisões de 2013 tiveram como consequência uma redução maior das ajudas. No caso de G. Teglgård, a nova decisão deu origem a uma redução das ajudas de mais 1 908 483,02 coroas dinamarquesas (DKK) (aproximadamente 256 157 euros) do que a redução aplicada na decisão inicial. Para a Fløjstrupgård, a nova decisão resultou numa redução das ajudas de mais 105 396,53 coroas dinamarquesas (aproximadamente 14 146 euros) do que na decisão inicial.

34. G. Teglgård e a Fløjstrupgård apresentaram queixas contra as decisões de 2013 na Fødevareministeriets Klagecenter (Centro de Reclamações do Ministério do Ambiente e da Alimentação), que, através das decisões de 22 de junho de 2015 e de 12 de dezembro de 2014, respetivamente, confirmou as decisões de 2013 da NaturErhvervsstyrelsen.

35. G. Teglgård e a Fløjstrupgård interpuseram recursos das decisões de 2013 para o órgão jurisdicional de reenvio, que suspendeu o processo e submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões para decisão prejudicial, nos termos do artigo 267.º TFUE:

«1) Numa situação em que um agricultor não cumpre, num ano civil, os requisitos legais de gestão e as boas condições agrícolas e ambientais e, por isso, os respetivos pagamentos diretos devem ser sujeitos a uma redução (v. artigo 6.º, n.º 1, do [Regulamento n.º 1782/2003], em conjugação com o artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento n.º 796/2004 da Comissão) deve o cálculo da redução das ajudas ser feito com base nos pagamentos diretos ao agricultor:

a) no ano civil em que o incumprimento ocorreu, ou

b) no (subsequente) ano civil da determinação/constatação do incumprimento?

2) O resultado é o mesmo quando se aplicam as disposições subsequentes constantes do artigo 23.º, n.º 1, do [Regulamento n.º 73/2009], em conjugação com o artigo 70.º, n.ºs 4 e 8, alínea a), do Regulamento n.º 1122/2009 da Comissão?

3) Numa situação em que um agricultor não cumpre os requisitos legais de gestão e as boas condições agrícolas e ambientais em 2007 e 2008, mas o incumprimento só foi determinado/constatado em 2011, ao cálculo da redução da ajuda é aplicável o [Regulamento n.º 1782/2003], em conjugação com o Regulamento n.º 796/2004 da Comissão, ou o [Regulamento n.º 73/2009], em conjugação com o Regulamento n.º 1122/2009 da Comissão?»

36. Foram apresentadas observações escritas por G. Teglgård e pela Fløjstrupgård, pelos Governos da Áustria e da Dinamarca e pela Comissão Europeia. Com exceção do Governo austríaco, estas partes estiveram presentes na audiência de 15 de março de 2018 e apresentaram alegações orais.

## **Análise**

### ***Terceira questão***

37. Através da sua terceira questão, que abordarei em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pretende obter orientações quanto ao conjunto de regras que deve ser aplicado quando um agricultor não cumpra os requisitos de condicionalidade em 2007 e 2008 e o incumprimento tenha sido descoberto em 2011: i) o Regulamento n.º 1782/2003, em conjugação com o Regulamento n.º 796/2004 da Comissão; ou ii) o Regulamento n.º 73/2009, em conjugação com o Regulamento n.º 1122/2009 da Comissão.

38. No que respeita aos dois regulamentos do Conselho, a versão original do artigo 6.º do Regulamento n.º 1782/2003 vigorou a partir de 1 de janeiro de 2005 e a versão alterada do artigo 6.º vigorou a partir de 1 de abril de 2008<sup>16</sup>. O Regulamento n.º 1782/2003 foi revogado pelo Regulamento n.º 73/2009, que vigorou a partir de 1 de janeiro de 2009 no que respeita às disposições aqui relevantes. O artigo 23.º desse Regulamento repete, no essencial, a versão alterada do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003.

39. De acordo com o artigo 2.º, alínea e), do Regulamento n.º 1782/2003 e com o artigo 2.º, alínea e), do Regulamento n.º 73/2009 (que têm uma redação quase idêntica nas onze versões linguísticas originais), entende-se por «[p]agamentos num dado ano civil» «os pagamentos concedidos ou a conceder em relação ao ano ou aos anos em questão, incluindo todos os pagamentos respeitantes a outros períodos com início nesse ano ou nesses anos civis».

40. A versão alterada do artigo 6.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 1782/2003 dispunha que, para efeitos de aplicação dos dois parágrafos anteriores do artigo 6.º, n.º 1, ao ano 2008, o ano civil correspondia ao período de 1 de abril a 31 de dezembro de 2008.

41. Consequentemente, a versão original do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003 é a versão aplicável aos pagamentos concedidos relativamente ao ano civil 2007, incluindo os pagamentos respeitantes a outros períodos com início nesse ano.

42. Quanto ao ano civil 2008, a versão original do artigo 6.º, n.º 1, aplicava-se às ajudas concedidas relativamente ao período de 1 de janeiro a 31 de março de 2008, incluindo os pagamentos respeitantes a outros períodos com início durante esse período de três meses, os quais devem ser interpretados no sentido de que constituem um período específico ou um «ano civil» separado<sup>17</sup>.

43. No que respeita aos pagamentos concedidos relativamente ao período de 1 de abril a 31 de dezembro de 2008, incluindo os pagamentos respeitantes a outros períodos com início nesse período de nove meses, é aplicável a versão alterada do artigo 6.º, n.º 1, que se refere ao montante total dos pagamentos diretos a conceder.

44. Quanto aos regulamentos da Comissão: o artigo 81.º do Regulamento n.º 796/2004 dispõe que este é aplicável «aos pedidos de ajudas relativos às campanhas de comercialização ou períodos de prémio com início em 1 de janeiro de 2005». O Regulamento n.º 1122/2009 revogou o Regulamento n.º 796/2004. O artigo 86.º do Regulamento n.º 1122/2009 refere expressamente:

«1. O Regulamento (CE) n.º 796/2004 é revogado, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2010.

Todavia, permanece aplicável relativamente aos pedidos de ajuda respeitantes às campanhas de comercialização ou aos períodos de prémio que tenham início antes de 1 de janeiro de 2010.»

45. O artigo 2.º, n.º 25, do Regulamento da Comissão n.º 1122/2009 da Comissão definiu «[p]eríodo de prémio» como «o período a que dizem respeito os pedidos de ajuda, independentemente da data da sua apresentação».

46. Assim, de acordo com a redação das disposições relevantes, a redução das ajudas em questão nos processos principais, respeitantes a campanhas de comercialização ou a períodos de prémio com início após 1 de janeiro de 2005 e antes de 1 de janeiro de 2010, regem-se pelo Regulamento n.º 796/2004 da Comissão.

<sup>16</sup> V. artigo 3.º, alínea a), do Regulamento n.º 146/2008.

<sup>17</sup> Tal decorre do facto de a versão alterada do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003 vigorar a partir de 1 de abril de 2008, em conformidade com o artigo 3.º, alínea a), do Regulamento n.º 146/2008; v. nota 3, *supra*.

### Primeira questão

47. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio solicita um esclarecimento sobre a interpretação adequada do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003 e das disposições do Regulamento n.º 796/2004 da Comissão que executam essa disposição. Mais concretamente, pretende saber se o artigo 6.º, n.º 1, deve ser entendido no sentido de que significa que a redução das ajudas como sanção pelo incumprimento dos requisitos de condicionalidade deve ser calculada com base no total das ajudas diretas devidas no ano do incumprimento ou no ano da constatação.

48. Em primeiro lugar, analisarei a versão inicial do Regulamento n.º 1782/2003. Em seguida, verificarei se a posição foi modificada pela alteração ao artigo 6.º, n.º 1, desse regulamento introduzida pelo Regulamento n.º 146/2008 e, depois, debruçar-me-ei sobre as regras de execução pormenorizadas adotadas pela Comissão (Regulamento n.º 796/2004). Esta ordem de análise respeita a relação de hierarquia entre o regulamento do Conselho e o regulamento de execução da Comissão.

#### *Regulamento n.º 1782/2003*

49. Dez das onze versões linguísticas originais<sup>18</sup> do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003, anteriores à alteração, esclareciam que a redução a efetuar relativamente a qualquer incumprimento devia ser aplicada ao ano do incumprimento. Assim, por exemplo, a versão em língua inglesa previa que a redução fosse aplicada ao «total amount of direct payments to be granted in the calendar year in which the non-compliance occurs» (montante total dos pagamentos diretos a conceder no ano civil em que ocorre tal incumprimento). As versões dinamarquesa, neerlandesa, finlandesa, grega, italiana, portuguesa, espanhola e sueca preveem expressamente o mesmo resultado<sup>19</sup>, que decorre igualmente, embora de forma menos explícita, da versão em língua alemã (logicamente, o «betreffenden Kalenderjahr» diz respeito ao momento em que um dado ato ou omissão causa o incumprimento em questão)<sup>20</sup>.

50. Apenas uma versão linguística do artigo 6.º, n.º 1, — a francesa — continha a indicação contraditória de que a redução devia ser aplicada ao ano da constatação<sup>21</sup>.

51. Segundo jurisprudência constante, a formulação utilizada numa das versões linguísticas de uma disposição do direito da União não poderá servir como única base para a interpretação dessa disposição, nem ser-lhe atribuído, nesse aspeto, carácter prioritário em relação às outras versões linguísticas, uma vez que tal abordagem seria incompatível com a exigência de uniformidade de aplicação do direito da União<sup>22</sup>.

52. Neste aspeto, é claro que a versão em língua francesa contrasta com todas as outras versões linguísticas originais. Por essa razão, não pode ser utilizada (como a Comissão pareceu sugerir na audiência) como única base para a interpretação do artigo 6.º, n.º 1. Todavia, partindo do princípio de que o texto francês não constitui um mero erro de tradução, a presença desse texto divergente significa

18 Por «versões linguísticas originais» entendo as versões nas línguas oficiais da União Europeia à data da entrada em vigor do Regulamento n.º 1782/2003.

19 Em dinamarquês: «det kalenderår, hvor den manglende overholdelse finder sted»; em neerlandês: «het kalenderjaar waarin de niet-naleving plaatsvindt»; em finlandês: «sinä kalenterivuonna, jona noudattamatta jättäminen tapahtuu»; em grego: «να καταβληθούν κατά το ημερολογιακό έτος κατά το οποίο σημειώθηκε η μη εφαρμογή»; em italiano: «nell'anno civile in cui si è verificata l'inosservanza»; em português: «no ano civil em que ocorre tal incumprimento»; em espanhol: «en el año natural en que se produzca el incumplimiento»; e em sueco: «det år då överträdelsen inträffar».

20 A versão em língua alemã dispõe: «Werden die Grundanforderungen an die Betriebsführung oder der gute terrawirtschaftliche und ökologische Zustand aufgrund einer unmittelbar dem einzelnen Betriebsinhaber zuzuschreibenden Handlung oder Unterlassung nicht erfüllt, so wird der Gesamtbetrag der in dem *betreffenden Kalenderjahr* [...] zu gewährenden Direktzahlungen [...] gekürzt oder ausgeschlossen».

21 A versão em língua francesa dispõe: «le montant total des paiements directs à octroyer au titre de l'année civile au cours de laquelle le non-respect est constaté, est réduit ou supprimé».

22 V. Acórdão de 26 de abril de 2012, DR e TV2 Danmark (C-510/10, EU:C:2012:244, n.º 44).

que uma interpretação puramente literal dessa disposição baseada nas outras dez versões linguísticas não pode, por si só, ser considerada definitiva. Em caso de disparidade entre as versões linguísticas de um texto do direito da União, a disposição em causa deve ser interpretada em função do contexto e da finalidade da regulamentação a que pertence<sup>23</sup>. Deve igualmente dar-se a devida atenção a quaisquer limitações à interpretação impostas pela necessária conformidade com os princípios gerais de direito da UE, designadamente o princípio da igualdade e o princípio da proporcionalidade<sup>24</sup>. Analisarei estas importantes limitações mais à frente nas presentes conclusões<sup>25</sup>.

### *Finalidade*

53. O considerando segundo do Regulamento n.º 1782/2003 dispõe que «[o] pagamento integral das ajudas diretas deve ser sujeito ao cumprimento de regras relativas às terras, à produção e à atividade agrícolas» e que «os Estados-Membros devem retirar total ou parcialmente a ajuda direta, segundo critérios proporcionais, objetivos e progressivos» se essas normas não forem respeitadas. O próprio artigo 6.º, n.º 1, exige que o incumprimento seja «diretamente imputável ao próprio agricultor» para que as reduções se apliquem.

54. Por conseguinte, a finalidade das disposições relevantes do Regulamento n.º 1782/2003, na sua versão original, era estabelecer um conjunto de regras que previssem uma relação direta entre o incumprimento e as reduções nas ajudas devidas<sup>26</sup>.

55. Essa finalidade é mais eficazmente alcançada calculando-se a sanção pelo incumprimento com base nas ajudas devidas no ano do incumprimento ou no ano da constatação?

56. A utilização de reduções percentuais específicas apenas mantém a pretendida relação direta com o incumprimento que está a ser sancionado se essas reduções percentuais forem calculadas com base no pagamento das ajudas que, de outra forma, seriam devidas no ano em que ocorreu o incumprimento. Se, em vez disso, a redução percentual for aplicada ao ano da constatação e esse ano for diferente do ano do incumprimento, a sanção apenas continuará a ser (por exemplo) uma redução de 3% nas ajudas *se se der o caso de* o pagamento das ajudas devidas no ano da constatação, por acaso, ser idêntico ao pagamento das ajudas devido no ano do incumprimento. Tal sanção não pode, plausivelmente, ser descrita como tendo sido calculada «segundo critérios proporcionais, objetivos e progressivos»<sup>27</sup>.

57. Passo a analisar, de forma mais ampla, a finalidade das regras: a finalidade dos requisitos de condicionalidade e das sanções aplicáveis em caso de incumprimento é obrigar os agricultores que recebem ajudas no âmbito dos regimes de pagamento de ajudas diretas a respeitar, todos os anos, a legislação existente relativa às terras, à produção e à atividade agrícolas<sup>28</sup>. Esta finalidade é, na minha opinião, alcançada de forma mais eficaz associando a sanção direta e claramente ao ano do incumprimento.

23 V. Acórdão de 26 de abril de 2012, DR e TV2 Danmark (C-510/10, EU:C:2012:244, n.º 45).

24 V., por exemplo, Conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs no processo que deu origem ao Acórdão Dowling (C-85/90, EU:C:1992:170, n.º 10), e Conclusões do advogado-geral J. Mazák no processo que deu origem ao Acórdão Schutzverband der Spirituosen-Industrie (C-457/05, EU:C:2007:345, n.º 44).

25 V. n.ºs 87 a 94 e 96 a 102, *infra*, respetivamente.

26 A exigência de que o incumprimento fosse «diretamente imputável» ao agricultor estava inicialmente sujeita ao pré-requisito de que, para ter direito a ajudas, o agricultor tivesse as parcelas em causa à sua disposição durante um período determinado de, pelo menos, 10 meses: v. artigo 44.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1782/2003. As alterações introduzidas pelo Regulamento n.º 146/2008 reduziram esse período para um único dia e alargaram a responsabilidade do requerente das ajudas pelo incumprimento que incluiu a superfície declarada cultivada em determinadas situações, como em caso de cedência de terras: v. artigo 1.º, n.º 3, e considerando segundo e terceiro do Regulamento n.º 146/2008.

27 Exploro as possíveis consequências para um único agricultor e para um grupo de três agricultores que cometam o mesmo incumprimento das suas obrigações decorrentes da condicionalidade, através de dois exemplos com dados concretos: v. n.ºs 61 a 63 e 90 a 93, *infra*.

28 V. considerando segundo do Regulamento n.º 1782/2003.

58. Neste aspeto, é importante ter em conta que o ano da constatação é, em certo sentido, determinado arbitrariamente. Admito que, quando tenha existido um controlo no local, as irregularidades possam ser, de facto, frequentemente detetadas no próprio ano do incumprimento. Se assim for, é claro que o resultado do cálculo da redução percentual será exatamente o mesmo, independentemente de se tomar como base do cálculo as ajudas diretas devidas no ano do incumprimento ou as ajudas diretas devidas no ano da constatação. Trata-se do mesmo ano. Todavia, quando uma irregularidade seja revelada em consequência de um controlo diferente (como nos casos que deram origem ao presente reenvio prejudicial), o ano da constatação é o ano em que as autoridades competentes *descobrem* que ocorreu um incumprimento. Não se afigura como uma base lógica para sustentar que uma redução de uma determinada percentagem nas ajudas diretas que, de outra forma, seriam devidas num ano posterior sem qualquer relação direta com o ano do incumprimento assegura uma relação «proporcional, objetiva e progressiva» entre o incumprimento e a sanção.

59. A Comissão procurou sugerir que a utilização do ano do incumprimento como base se defronta com a dificuldade de, sempre que o ano da constatação seja posterior ao ano do incumprimento, o pagamento das ajudas já ter sido efetuado.

60. Neste aspeto, é importante estabelecer uma distinção entre a *computação* de uma redução e a *imputação* desta a um pagamento de ajudas que, de outra forma, seria feito a um agricultor. As informações relativas ao historial dos pagamentos agrícolas são conservadas pelas autoridades nacionais: habitualmente, nos dias de hoje, em sistema computadorizados. Como a Comissão admitiu na audiência em resposta a questões colocadas pelo Tribunal de Justiça, é, por isso, perfeitamente possível efetuar a *computação* da redução com base no historial de pedidos de ajudas diretas no ano do incumprimento; e, em seguida, *imputar* essa redução ao pedido de ajuda pendente seguinte. Basta um simples exemplo para ilustrar a questão e realçar as vantagens da utilização deste processo.

61. Suponhamos que, no ano 1, o agricultor A pede, e são-lhe atribuídas, ajudas diretas no montante de 10 000 euros. No ano 2, aumenta a sua exploração e, por isso, pede, e são-lhe atribuídas, ajudas diretas no montante de 20 000 euros. Posteriormente, no ano 3, conclui-se que, no ano 1, esse agricultor não estava, de facto, a cumprir um requisito de condicionalidade por negligência. À data dessa constatação, o agricultor A tem um pedido pendente (de ajudas diretas relativas ao ano 3) — desta vez, no montante de 30 000 euros porque aumentou novamente a dimensão da sua exploração.

62. As regras de execução pormenorizadas adotadas pela Comissão especificam que é aplicável uma redução de 3% das ajudas como sanção pelo incumprimento por negligência das obrigações decorrentes da condicionalidade (artigo 66.º do Regulamento n.º 796/2004 da Comissão). Obviamente, essa sanção não pode ser *imputada* às ajudas diretas relativas ao ano 1 porque o agricultor já recebeu essas ajudas. Todavia, nada impede que o montante da sanção seja *computado* em função das ajudas diretas que eram devidas no ano 1 (o que resulta numa sanção de 300 euros — ou seja, 3% de 10 000 euros) e, em seguida, seja *imputado* ao pagamento das ajudas diretas que esse agricultor ainda tem a receber no ano 3. Assim, no ano 3, o agricultor A receberá 30 000 euros menos 300 euros, ou seja, 29 700 euros.

63. Este processo sanciona de forma correta a conduta negligente do agricultor A no ano 1 com uma redução de 3%. Se a sanção for simultaneamente calculada com base nas ajudas diretas devidas no ano 3 e imputada ao valor dessas ajudas, aplicar-se-á uma sanção (calculada como 3% de 30 000 euros, que são 900 euros) que *não* corresponde a 3% das ajudas diretas devidas no ano em que o incumprimento por negligência do requisito de condicionalidade ocorreu. Em vez disso, a essa conduta negligente é aplicada uma sanção correspondente a 9%.

64. Por conseguinte, considero que o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003, na sua versão original, deve ser interpretado no sentido de que a redução das ajudas por incumprimento dos requisitos de condicionalidade deve ser calculada com base nas ajudas diretas devidas no ano civil em que o incumprimento tenha ocorrido.

*Regulamento n.º 146/2008*

65. O artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003 foi alterado pelo Regulamento n.º 146/2008, com efeitos a partir de 1 de abril de 2008. Após essa alteração, a versão em língua inglesa passou a ter a seguinte redação:

«Where the statutory management requirements or good agricultural and environmental conditions are not complied with at any time in a given calendar year (hereinafter ‘the calendar year concerned’), and the non-compliance in question is the result of an act or omission directly attributable to the farmer who submitted the aid application in the calendar year concerned, the total amount of direct payments to be granted ([...]) to that farmer, shall be reduced or cancelled [...]». [«Sempre que, a qualquer momento de um determinado ano civil (a seguir denominado “ano civil em causa”), não sejam respeitados os requisitos legais de gestão ou as boas condições agrícolas e ambientais, e o incumprimento em questão resultar de um ato ou omissão diretamente imputável ao agricultor que apresentou o pedido de ajuda no ano civil em causa, o montante total dos pagamentos diretos a conceder a esse agricultor [...] deve ser reduzido ou suprimido [...]»].

66. A versão alterada não refere expressamente o ano da constatação em nenhuma das onze versões linguísticas originais que analisei e as discrepâncias linguísticas entre o texto em língua francesa e as outras dez versões linguísticas da redação anterior à alteração parecem ter sido resolvidas.

67. Nada nos considerandos do Regulamento n.º 146/2008 (ou mesmo nos do Regulamento n.º 73/2009, que posteriormente substituiu e revogou o Regulamento n.º 1782/2003 alterado) indica que se pretendeu introduzir alguma modificação no que respeita ao cálculo das reduções aplicáveis aos pagamentos das ajudas diretas para sancionar o incumprimento dos requisitos de condicionalidade.

68. A Comissão salienta esse facto<sup>29</sup> e alega expressamente que o artigo 6.º do Regulamento n.º 1782/2003 deve, por isso, ter o mesmo sentido antes e depois da sua alteração pelo Regulamento n.º 146/2008.

69. Concordo com a alegação de que deve ser atribuído o mesmo sentido à versão original e à versão alterada. Considero que a simples leitura do texto alterado aponta, mais uma vez, para a *relação direta* que deve existir entre o incumprimento e a consequente sanção. Como o Governo austríaco salientou corretamente nas suas observações escritas sobre a primeira questão prejudicial, essa relação direta apenas pode ser garantida se a redução percentual a aplicar às ajudas diretas que o agricultor relapso, de outra forma, receberia for calculada em função das ajudas devidas no ano do incumprimento. Nem o texto nem a teleologia apontam para a interpretação alternativa advogada pela Comissão.

70. Por conseguinte, concluo que a versão alterada do artigo 6.º, n.º 1, deve, tal como a versão original, ser interpretada no sentido de que as reduções das ajudas diretas para sancionar o incumprimento dos requisitos de condicionalidade devem ser computadas com base no total das ajudas diretas devidas no ano do incumprimento.

<sup>29</sup> Nas suas observações escritas, a Comissão aplica a mesma análise ao artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 73/2009, ao qual considera que deve ser atribuído o mesmo sentido que ao artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003.

71. Tendo em conta as considerações que antecedem, passo a analisar as disposições relevantes do regulamento de execução da Comissão.

*Regulamento n.º 796/2004 da Comissão*

72. O artigo 66.º do Regulamento n.º 796/2004 da Comissão dispõe, nas onze versões linguísticas originais, que a redução dos pagamentos diretos por incumprimento por negligência dos requisitos de condicionalidade deve ser aplicada ao ano da constatação do incumprimento.

73. Tendo por base o texto dessa norma, a Comissão convida o Tribunal de Justiça a interpretar o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003 à luz da redação que escolheu para o regulamento de execução da Comissão e das suas intenções ao optar por essa redação.

74. Contudo, resulta de jurisprudência uniforme do Tribunal de Justiça que um regulamento de execução (legislação terciária) adotado em virtude de uma delegação contida num regulamento do Conselho (legislação secundária) do qual deriva não pode derogar as disposições do regulamento do Conselho<sup>30</sup>. As partes relevantes do Regulamento n.º 796/2004 da Comissão foram promulgadas com base nos artigos 7.º e 144.º do Regulamento n.º 1782/2003. A Comissão estava, por isso, vinculada por essas disposições do Regulamento n.º 1782/2003 — em especial, pelo princípio previsto no artigo 6.º, n.º 1, deste — na adoção das regras de execução para assegurar a aplicação desse princípio. Não podia validamente estabelecer regras que contradissem o Regulamento n.º 1782/2003. Os *vires* (poderes delegados) de que dispunha para legislar através de um regulamento terciário estavam delimitados pelo que fora especificado na legislação secundária (hierarquicamente superior) adotada pelo Conselho.

75. Já referi que, na minha opinião, o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003 determina que o ano do incumprimento é o que deve ser utilizado na computação da redução percentual das ajudas diretas para sancionar esse incumprimento. O texto do artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento n.º 796/2004 da Comissão, quando lido de forma inteligente, pode perfeitamente ter um sentido que é compatível com esse requisito.

76. Já chamei a atenção, no n.º 60, *supra*, para a distinção crucial entre *computação* e *imputação*. O artigo 66.º, n.º 1, dispõe que «será *aplicada* uma redução ao montante global dos pagamentos diretos [...] concedidos ou a conceder ao agricultor em questão na sequência dos pedidos de ajudas que tenha apresentado ou que apresentará *no decurso do ano civil da verificação*» (o sublinhado é meu). A Comissão propõe que o Tribunal de Justiça interprete o termo «aplicada» no sentido de que significa, *simultaneamente*, «computada» e «imputada». Todavia, tanto quanto sei, não existe qualquer razão linguística que imponha tal interpretação. O termo «aplicada» é bastante abstrato e genérico. Pode considerar-se (admito sem hesitar) que significa «computada» (sinónimo de «calculada com base em»); e é claramente nesse sentido que a Comissão pretende que seja entendida. Mas o termo «aplicada» pode também significar simplesmente «imputada a» (após ter sido «computada» ou «calculada» com base num valor diferente). E, na minha opinião, não existe uma boa razão para afirmar que o termo «aplicada» deve por força significar *simultaneamente* «computada» e «imputada» se tal for contra o sentido do que a medida pretende alcançar (como aconteceria, todavia, se essa interpretação combinada fosse adotada neste caso).

30 V. Acórdãos de 10 de março de 1971, Deutsche Tradax (38/70, EU:C:1971:24, n.º 10), e de 2 de março de 1999, Espanha/Comissão (C-179/97, EU:C:1999:109, n.º 20).

77. É verdade que os termos finais do primeiro parágrafo do artigo 66.º, n.º 1, referem «3% *desse montante global*», o que parece remeter para o pagamento devido no ano civil da constatação. Afigura-se, à luz da interpretação que considero correta do regulamento do Conselho (hierarquicamente superior), que os termos que coloquei em itálico devem necessariamente ser desconsiderados.

78. Uma vez que, na sua resposta às questões colocadas pelo Tribunal de Justiça na audiência, a Comissão manteve firmemente a sua interpretação preferencial da legislação, cabe-me analisar cuidadosamente as justificações adicionais que aduziu em apoio da sua interpretação.

79. Em primeiro lugar, a Comissão alega que os controlos no local relativos à condicionalidade são obrigatórios, enquanto os controlos administrativos (como os efetuados nos casos que deram origem ao presente reenvio prejudicial) são opcionais<sup>31</sup>. Por essa razão, o ano do incumprimento e o ano da constatação são normalmente o mesmo.

80. O Governo dinamarquês contesta a posição da Comissão quanto aos factos e apresenta elementos que indicam que os dois anos nem sempre coincidem necessariamente.

81. Obviamente, quando o ano do incumprimento e o ano da constatação sejam o mesmo, não importa qual é tomado como base para computar a redução percentual no pagamento das ajudas para sancionar o incumprimento das obrigações decorrentes da condicionalidade. Todavia, quando os dois anos *não sejam* o mesmo, a escolha do ano para efetuar a computação pode ser muito relevante<sup>32</sup>. Por conseguinte, o argumento da Comissão é infundado.

82. Em segundo lugar, a Comissão refere a conveniência administrativa. Pode dizer-se, com benevolência, que o seu argumento é o de que é mais fácil tomar o mesmo ano como base para computar a dedução a efetuar e para esse ano ser considerado o período ao qual essa dedução deve ser imputada.

83. Todavia, quando questionada pelo Tribunal de Justiça na audiência, a Comissão admitiu que as autoridades competentes dos Estados-Membros conservam registos históricos dos pagamentos de ajudas, provavelmente em forma computadorizada, e que não seria muito difícil computar a dedução em função do ano do incumprimento e, em seguida, imputá-la ao ano da constatação. A Comissão admitiu igualmente que, quando não existisse qualquer pedido de ajuda pendente no ano da constatação (por exemplo, porque a pessoa responsável pelo incumprimento entretanto deixara de ser agricultor), poder-se-ia muito bem computar a dedução em função do ano do incumprimento e, posteriormente, procurar recuperar o valor das ajudas pagas em excesso nesse ano como crédito das autoridades competentes. Afigura-se que tal descarta o argumento da Comissão relativo à conveniência administrativa.

84. Em terceiro lugar, a Comissão baseou-se na sua intenção de enquadrar o regulamento de execução como orientação para a interpretação do Regulamento n.º 1782/2003. Já analisei e rejeitei esta linha de raciocínio<sup>33</sup>.

85. Concluo que estes argumentos não fornecem qualquer razão determinante para sustentar uma opinião diferente sobre a forma como o regulamento do Conselho (e, necessariamente, o regulamento de execução da Comissão) deve ser interpretado.

86. Além disso, existe uma objeção maior e mais fundamental à posição defendida pela Comissão.

31 A este propósito, a Comissão citou o artigo 25.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 1782/2003 e o artigo 22.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 73/2009.

32 V. exemplos dados nos n.ºs 61 a 63, *supra*, e n.ºs 90 a 93, *infra*.

33 V. n.º 74, *supra*.

*Princípio da igualdade e proibição de discriminação*

87. O segundo parágrafo do artigo 40.º, n.º 2, TFUE dispõe que a organização comum dos mercados agrícolas «deve excluir toda e qualquer discriminação entre produtores ou consumidores da União». Esta redação proíbe claramente a discriminação entre produtores do mesmo produto. Todavia, não se refere de forma assim tão clara ao cálculo das reduções nas ajudas pagas aos agricultores de acordo com o Regulamento n.º 1782/2003. Dito isto, a proibição de discriminação prevista no Tratado ser apenas uma enunciação específica do princípio geral da igualdade (ou do igual tratamento), que é um dos princípios fundamentais do direito da UE. Esse princípio exige que situações comparáveis não sejam tratadas de maneira diferente, a menos que uma diferenciação seja objetivamente justificada<sup>34</sup>.

88. A interpretação do Regulamento n.º 1782/2003 proposta pela Comissão no seu Regulamento de Execução n.º 796/2004 e nas orientações escritas que forneceu à NaturErhvervsstyrelsen no ofício de 7 de fevereiro de 2013, que determina que a redução das ajudas seja calculada com base nos montantes das ajudas no ano da constatação, respeita o princípio da igualdade?

89. Na minha opinião, a resposta é claramente negativa. Procurarei demonstrá-lo com o exemplo que se segue.

90. Suponhamos que os agricultores A, B e C cultivam superfícies iguais e que cada um tem direito a 10 000 euros de ajudas diretas no ano 1. Todos incorrem exatamente no mesmo incumprimento dos requisitos de condicionalidade no ano 1, mas os incumprimentos não são detetados nesse ano.

91. No ano 2, o agricultor A cessa a atividade agrícola e transmite a sua exploração para outro agricultor. O agricultor B continua a cultivar a mesma exploração e a beneficiar do mesmo montante (10 000 euros) de ajudas diretas. O agricultor C aumenta a dimensão da sua exploração e, consequentemente, beneficia de um montante superior de ajudas diretas.

92. No ano 3, os incumprimentos são detetados. As autoridades nacionais competentes efetuam as devidas «constatações» relativamente aos incumprimentos e aplicam medidas de redução das ajudas diretas para cada agricultor em 3%, calculada — como a Comissão insiste que deve ser feito — com base nos montantes totais de ajudas diretas a que cada agricultor tem direito no ano 3.

93. Em consequência, o agricultor A (que não beneficia de quaisquer ajudas diretas no ano 3 porque cessou a sua atividade agrícola) fica sujeito a uma redução do pagamento direto de 3% × zero. Fica impune. O agricultor B, que ainda cultiva a mesma superfície que cultivava no ano 1 e tem direito a 10 000 euros de pagamentos diretos no ano 3, fica sujeito a uma redução dos pagamentos diretos a que tem direito de 3% × 10 000 euros, ou seja, 300 euros. A sanção que lhe é aplicada é, por coincidência, de montante idêntico à que lhe teria sido aplicada se o ano 1 tivesse sido adotado como base para o cálculo da redução de 3% nas ajudas. (Digo «por coincidência» porque se dá o caso de a dimensão da sua exploração e as ajudas diretas a que tem direito no ano 3 serem idênticas às do ano 1). O agricultor C aumentou, de facto, muito significativamente a sua exploração e tem direito a 100 000 euros de pagamentos diretos no ano 3. Consequentemente, a sanção que lhe é aplicada pelo incumprimento no ano 1 é uma redução de 3 000 euros nos pagamentos diretos a que tem direito no ano 3.

34 Acórdão de 19 de outubro de 1977, Ruckdeschel e o. (117/76 e 16/77, EU:C:1977:160, n.º 7).

94. Verificar-se-á que a aplicação da metodologia da Comissão resulta na imposição de sanções muito diferentes aos três agricultores, A, B e C (0 euros, 300 euros e 3 000 euros, respetivamente), relativas *exatamente ao mesmo incumprimento dos requisitos de condicionalidade* no ano 1. A Comissão não apresentou quaisquer fundamentos compatíveis com os objetivos da legislação que possam justificar tal resultado. Pelo contrário, comportamentos idênticos são sancionados de forma muito diferente por motivos que não têm nada a ver com o incumprimento em si e que são igualmente estranhos às finalidades da legislação que está a ser aplicada.

95. A Comissão, consciente destas dificuldades, invoca o princípio da proporcionalidade para resolver a injustiça assim criada. Por conseguinte, passo a analisar o argumento que a Comissão apresenta com base nesse princípio.

#### *Princípio da proporcionalidade*

96. Os meios postos em prática por uma disposição do direito da UE devem ser aptos a realizar o objetivo prosseguido e não podem ir além do que é necessário para o alcançar<sup>35</sup>. Como resulta do exemplo que acabei de dar, o cálculo da sanção da redução percentual com base nas ajudas diretas a conceder no ano da constatação não satisfaz esse requisito. Não é «apto a realizar os objetivos prosseguidos» pelo Regulamento n.º 796/2004. Não sanciona o incumprimento quando o agricultor não tenha direito a ajudas no âmbito do regime de pagamentos diretos nesse ano subsequente (o agricultor A, no meu exemplo). Em contrapartida, sanciona determinados casos de incumprimento de forma mais severa do que o necessário (e, ao que parece, mais severa do que o pretendido) (o agricultor C, no meu exemplo). Apenas quando se dá o caso de o ano do incumprimento e o ano da constatação coincidirem é que a metodologia mantém a desejada relação direta entre o incumprimento das regras de condicionalidade e a sanção imposta por esse incumprimento.

97. Nas suas observações escritas, a Comissão admite que o princípio da proporcionalidade pode ser desrespeitado nessas situações. Propõe como solução que, apenas nesses casos, possam ser antes utilizados como base de cálculo os pagamentos diretos devidos no ano do incumprimento. Pelo que compreendo, desse modo, a Comissão alega que a metodologia correta é utilizar o ano da constatação como base para computar a sanção; mas quando a regra geral dê origem a um resultado que é obviamente incorreto, pode apelar-se ao princípio da proporcionalidade para recompor a situação.

98. Quando questionada na audiência, a Comissão não foi capaz de indicar um caso na jurisprudência do Tribunal de Justiça em que este tenha acolhido a utilização do princípio da proporcionalidade de forma a remediar um *defeito estrutural* provocado pela escolha de uma determinada metodologia. Também não conheço nenhum acórdão que apoie essa proposta inédita.

99. Na audiência, o Governo dinamarquês salientou — corretamente, na minha opinião — que a metodologia de cálculo da sanção deve, acima de tudo, satisfazer dois critérios. Deve ser clara, de modo que possa ser prontamente aplicada pelas autoridades nacionais competentes a um grande número de casos individuais; e deve garantir segurança jurídica quer ao próprio agricultor quer à administração nacional. Dificilmente se pode conceber uma solução mais nociva para esses dois objetivos do que aquela em que, quando o resultado gerado pela aplicação da metodologia normal seja «suficientemente» inaceitável (seja o que for que tal signifique concretamente), toda a base de cálculo é então alterada de forma discricionária pelas atarefadas autoridades que administram o regime.

35 V., entre muitos, Acórdãos de 18 de novembro de 1987, *Maizena e o.* (137/85, EU:C:1987:493, n.º 15); de 10 de dezembro de 2002, *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco* (C-491/01, EU:C:2002:741, n.º 122); de 10 de julho de 2003, *Comissão/BCE* (C-11/00, EU:C:2003:395, n.º 156); e de 13 de dezembro de 2012, *Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost* (C-11/12, EU:C:2012:808, n.º 39).

100. Por último, devo igualmente registar o argumento da Comissão de que *não* é necessário recorrer ao princípio da proporcionalidade como mecanismo de correção quando tenha havido incumprimento intencional das regras, porque «*fraus omnia corrumpit*». Todavia, o legislador da UE estabeleceu disposições específicas que preveem uma percentagem para sancionar os casos de incumprimento deliberado que é diferente (mais elevada) da que é aplicável aos casos de incumprimento negligente<sup>36</sup>. Neste contexto, considero que o argumento da Comissão é difícil de compreender e, em todo o caso, não é convincente.

101. Por conseguinte, aconselho vivamente o Tribunal de Justiça a não recorrer a esta — a meu ver, questionável — utilização do princípio da proporcionalidade para resolver as dificuldades claramente criadas pela metodologia preferida pela Comissão, mas sim acolher a interpretação do Regulamento n.º 1782/2003 e do Regulamento n.º 796/2004 da Comissão que, antes de mais nada, evita criar essas dificuldades.

#### *Resposta à primeira questão prejudicial*

102. Assim, concluo que o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003, quer na sua versão original quer na sua versão alterada pelo Regulamento n.º 146/2008, deve ser interpretado no sentido de que a redução percentual nos pagamentos das ajudas diretas para sancionar o incumprimento dos requisitos de condicionalidade deve ser computada com base nas ajudas diretas devidas no ano civil em que o incumprimento tenha ocorrido. O artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento n.º 796/2004 da Comissão deve ser interpretado no sentido de que a redução nos pagamentos das ajudas diretas para sancionar o incumprimento dos requisitos de condicionalidade deve ser computada em função do ano do incumprimento e deve depois ser imputada — ou seja, aplicada — às ajudas devidas no ano da constatação.

#### *Segunda questão*

103. Através da sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se a resposta que o Tribunal de Justiça der à primeira questão é igualmente aplicável ao artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 73/2009 e aos artigos 70.º, n.º 4, e 70.º, n.º 8, alínea a), do Regulamento n.º 1122/2009 da Comissão. Posso abordar essa questão de forma breve.

104. O artigo 23.º do Regulamento n.º 73/2009 reproduz quase literalmente o texto do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003, alterado pelo Regulamento n.º 146/2008. A leitura do preâmbulo do Regulamento n.º 73/2009 não revela qualquer intenção por parte do legislador de modificar o princípio consagrado na versão alterada do artigo 6.º do Regulamento n.º 1782/2003 ao substituí-lo pelo artigo 23.º do Regulamento n.º 73/2009.

105. A análise que desenvolvi *supra* a respeito do artigo 6.º do Regulamento n.º 1782/2003, quer na sua versão original quer na sua versão alterada, é, por isso, aplicável ao artigo 23.º do Regulamento n.º 73/2009.

#### *Regulamento n.º 1122/2009 da Comissão*

106. O artigo 70.º do Regulamento n.º 1122/2009, com a epígrafe «Princípios gerais e definições», dispunha, no n.º 4, que «[o]s incumprimentos são considerados “constatados” se forem detetados em consequência de qualquer tipo de controlo efetuado em conformidade com o presente regulamento ou após serem dados a conhecer, de qualquer outro modo, à autoridade de controlo competente ou,

<sup>36</sup> V. artigo 7.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1782/2003 e artigo 24.º, n.º 3, do Regulamento n.º 73/2009; v., ainda, artigo 67.º do Regulamento da Comissão n.º 796/2004 e artigos 70.º, n.º 8 e 72.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1122/2009 da Comissão.

se for caso disso, ao organismo pagador» e, no n.º 8, que a «percentagem de redução aplica-se ao somatório [...] do montante total dos pagamentos diretos concedidos ou a conceder ao agricultor em causa na sequência dos pedidos de ajuda que tenha apresentado ou que apresentará no ano civil da constatação [...]».

107. Pelas razões que apresentei nos n.ºs 74 a 101, *supra*, a respeito da norma correspondente do artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento n.º 796/2004, o artigo 70.º do Regulamento n.º 1122/2009 da Comissão deve, de forma a respeitar o princípio constante do artigo 23.º do Regulamento n.º 73/2009, ser interpretado no sentido de que a redução nos pagamentos das ajudas diretas para sancionar o incumprimento dos requisitos de condicionalidade deve ser computada em função do ano do incumprimento e deve depois ser imputada — ou seja, aplicada — às ajudas devidas no ano da constatação.

108. Por conseguinte, a resposta à segunda questão prejudicial deve ser que o artigo 23.º do Regulamento n.º 73/2009 deve ser interpretado no sentido de que a redução percentual nos pagamentos das ajudas diretas para sancionar o incumprimento dos requisitos de condicionalidade deve ser computada com base nas ajudas diretas devidas no ano civil em que o incumprimento tenha ocorrido. O artigo 70.º do Regulamento n.º 1122/2009 da Comissão deve ser interpretado no sentido de que a redução nos pagamentos das ajudas diretas para sancionar o incumprimento dos requisitos de condicionalidade deve ser computada em função do ano do incumprimento e deve depois ser imputada — ou seja, aplicada — às ajudas devidas no ano da constatação.

## Conclusão

109. À luz das considerações que antecedem sou da opinião de que o Tribunal de Justiça deve responder às questões submetidas pelo Østre Landsret (Tribunal de Recurso da Região Leste, Dinamarca) da seguinte forma:

Terceira questão:

O artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho, de 29 de setembro de 2003, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, na sua versão original, é aplicável aos pagamentos concedidos relativamente ao ano civil 2007, incluindo os pagamentos respeitantes a outros períodos com início nesse ano.

O artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003, na sua redação original, é aplicável aos pagamentos concedidos relativamente ao período de 1 de janeiro a 31 de março de 2008, incluindo os pagamentos respeitantes a outros períodos com início nesse período de três meses.

No que respeita aos pagamentos concedidos relativamente ao período de 1 de abril a 31 de dezembro de 2008, incluindo os pagamentos respeitantes a outros períodos com início nesse período de nove meses, é aplicável o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 146/2008 do Conselho, de 14 de fevereiro de 2008.

Por força do artigo 86.º do Regulamento (CE) n.º 1122/2009 da Comissão, de 30 de novembro de 2009, que estabelece regras de execução do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho no que respeita à condicionalidade, à modulação e ao sistema integrado de gestão e de controlo, no âmbito dos regimes de apoio direto aos agricultores previstos no referido regulamento, o Regulamento (CE) n.º 796/2004 da Comissão, de 21 de abril de 2004, é aplicável aos pedidos de ajudas respeitantes às campanhas de comercialização ou aos períodos de prémio que tenham início antes de 1 de janeiro de 2010.

Primeira questão:

O artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003, quer na sua versão original quer na sua versão alterada pelo Regulamento n.º 146/2008, deve ser interpretado no sentido de que a redução percentual nos pagamentos das ajudas diretas para sancionar o incumprimento dos requisitos de condicionalidade deve ser computada com base nas ajudas diretas devidas no ano civil em que o incumprimento tenha ocorrido. O artigo 66.º, n.º 1, do Regulamento n.º 796/2004 da Comissão deve ser interpretado no sentido de que a redução nos pagamentos das ajudas diretas para sancionar o incumprimento dos requisitos de condicionalidade deve ser computada em função do ano do incumprimento e deve depois ser imputada — ou seja, aplicada — às ajudas devidas no ano da constatação.

Segunda questão:

O artigo 23.º do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho, de 19 de janeiro de 2009, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto aos agricultores no âmbito da Política Agrícola Comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1290/2005 (CE) n.º 247/2006 e (CE) n.º 378/2007 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1782/2003 deve ser interpretado no sentido de que a redução percentual nos pagamentos das ajudas diretas para sancionar o incumprimento dos requisitos de condicionalidade deve ser computada com base nas ajudas diretas devidas no ano civil em que o incumprimento tenha ocorrido. O artigo 70.º do Regulamento n.º 1122/2009 deve ser interpretado no sentido de que a redução nos pagamentos das ajudas diretas para sancionar o incumprimento dos requisitos de condicionalidade deve ser computada em função do ano do incumprimento e deve depois ser imputada — ou seja, aplicada — às ajudas devidas no ano da constatação.