

Cauza C-373/20**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

6 august 2020

Instanța de trimitere:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie [Tribunalul Administrativ al Voievodatului Szczecin] (Polonia)

Data deciziei de trimitere:

18 iunie 2020

Reclamant:

A.M.

Pârât

Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Directorul Sucursalei Regionale a Agenției din Z. pentru Restructurarea și Modernizarea Agriculturii)

Obiectul procedurii principale

Acțiune introdusă în fața instanței de trimitere prin care agricultorul A.M. pretinde încălcarea prevederii articolului 2 litera (c) din Regulamentul nr. 1120/2009 prin interpretarea eronată a acesteia în sensul că o parte a terenului nu constituie pășuni permanente ca urmare a existenței unei rotații a culturilor și presupunerea eronată că inundația sau imersiunea solului este irelevantă, în condițiile în care dovada inundațiilor periodice are o importanță fundamentală pentru a se stabili dacă a existat o rotație a culturilor și o întrerupere a utilizării agricole și, în consecință, dacă ar trebui acordate plăți de agro-mediu și, în caz afirmativ, în ce valoare.

Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

Obiectul întrebărilor preliminare este interpretarea definiției „pășunii permanente” din articolul 2 litera (c) Regulamentul (CE) nr. 1120/2009 al Comisiei și consecințele financiare ale înțelegerii acestui termen adoptate de autoritățile naționale în contextul punerii în aplicare a plăților de agro-mediu pentru agricultor

și întreruperea continuării perioadei de cinci ani de implementare a programului de agro-mediu. Această întrebare a fost prezentată în baza articolului 267 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

Întrebările preliminare

Este corectă înțelegerea din partea autorităților naționale a definiției „pășunilor permanente” de la articolul 2 litera c) din Regulamentul (CE) nr. 1120/2009 al Comisiei din 29 octombrie 2009 de stabilire a normelor de aplicare a schemei de plată unică prevăzute în titlul III din Regulamentul (CE) nr. 73/2009 al Consiliului de stabilire a unor norme comune pentru sistemele de ajutor direct pentru agricultori în cadrul politicii agricole comune și de instituire a anumitor sisteme de ajutor pentru agricultori (JO 2009, L 316, p. 1) - în așa fel încât inundarea și imersiunea naturală și periodică a pajiștilor și pășunilor situate în zona de protecție naturală specială (zona Natura 2000; Parcul peisagistic Insko) fac ca aceste terenuri să fie supuse așa-numitei „rotații a culturilor” și rezultă că perioada de cinci ani (sau mai mulți) nu face obiectul întreruperii „rotației culturilor”, ceea ce la rândul său dă naștere privării de ajutor de agro-mediu pentru agricultor sau limitării acestuia, precum și altor consecințe financiare suplimentare legate de întreruperea continuării perioadei de implementare de cinci ani a programului de agro-mediu?

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

Regulamentul (CE) nr. 1120/2009 al Comisiei din 29 octombrie 2009 de stabilire a normelor de aplicare a schemei de plată unică prevăzute în titlul III din Regulamentul (CE) nr. 73/2009 al Consiliului de stabilire a unor norme comune pentru sistemele de ajutor direct pentru agricultori în cadrul politicii agricole comune și de instituire a anumitor sisteme de ajutor pentru agricultori (JO 2009, L 316, p. 1) – articolul 2 litera c)

Regulamentul Consiliului (CE) Nr. 1122/2009 din 30 noiembrie 2009 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 73/2009 al Consiliului în ceea ce privește ecocondiționalitatea, modularea și sistemul integrat de administrare și control în cadrul schemelor de ajutor direct pentru agricultori prevăzute de regulamentul respectiv, precum și de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1234/2007 al Consiliului în ceea ce privește ecocondiționalitatea în cadrul schemei de ajutoare prevăzute pentru sectorul vitivinicol (JO 2009, L 316, p. 65) – articolul 2

Regulamentul (CE) Nr. 73/2009 al Consiliului din 19 ianuarie 2009 de stabilire a unor norme comune pentru sistemele de ajutor direct pentru agricultori în cadrul politicii agricole comune și de instituire a anumitor sisteme de ajutor pentru agricultori, de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 1290/2005, (CE) nr. 247/2006, (CE) nr. 378/2007 și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1782/2003 din 19 ianuarie 2009 (JO 2009, L 30, p. 16) – articolul 6, articolul 146 alineatul 2

Regulamentul (CE) Nr. 1782/2003 al Consiliului din 29 septembrie 2003 de stabilire a normelor comune pentru schemele de sprijin direct în cadrul politicii agricole comune și de stabilire a anumitor scheme de sprijin pentru agricultori și de modificare a Regulamentelor (CEE) nr. 2019/93, (CE) nr. 1452/2001, (CE) nr. 1453/2001, (CE) nr. 1454/2001, (CE) nr. 1868/94, (CE) nr. 1251/1999, (CE) nr. 1254/1999, (CE) nr. 1673/2000, (CEE) nr. 2358/71 și (CE) nr. 2529/2001 (JO 2003, L 270, p. 1) – motivele 3 și 4

Regulamentul (UE) nr. 65/2011 al Comisiei din 27 ianuarie 2011 de stabilire a normelor de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului în ceea ce privește punerea în aplicare a procedurilor de control și a ecocondiționalității în cazul măsurilor de sprijin pentru dezvoltare rurală (JO 2011, L 25 p. 8) – articolul 7 alineatul (1)

Regulamentul (UE) nr. 1307/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor norme privind plățile directe acordate agricultorilor prin scheme de sprijin în cadrul politicii agricole comune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 637/2008 al Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 73/2009 al Consiliului (JO 2013, L 347, p. 608) – articolul 4 alineatul 1 litera (h) modificat prin Regulamentul (UE) 2017/2393 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 decembrie 2017.

Dispozițiile de drept național invocate

Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Legea din 7 martie 2007 privind sprijinirea dezvoltării zonelor rurale, cu participarea Fondului Agricol European pentru dezvoltare rurală în cadrul Programului de Dezvoltare Rurală 2007-2013 - articolul 5 alineatul 1 punctul 14), articolul 18a)

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Regulamentul Ministrului Agriculturii și Dezvoltării Rurale din 13 martie 2013 privind condițiile detaliate și procedura de acordare a ajutorului financiar în cadrul acțiunii „Programul de agro-mediu” reglementat de Programului de Dezvoltare Rurală 2007-2013) - articolele 1, 2, 4 și 38

Rozporządzenie nr 14/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 27 lipca 2005 r. w sprawie Ińskiego Parku Krajobrazowego (Regulamentul nr. 14/2005 al Voievodului Pomeraniei de Vest din 27 iulie 2005 privind Parcul peisagistic Ińsko) - articolul 3. 1.

Regulamentul nr. 36/2005 al Voievodului Pomeraniei de Vest din 10 noiembrie 2005 privind planul de protecție al Parcul peisagistic Insko - articolele 2.1, 3. 1, și 4

Prezentarea succintă a situației de fapt, a procedurii și a principalelor argumente ale părților

- 1 Agricultorul A.M. a început în 2009 punerea în aplicare a programului de agro-mediu de cinci ani pentru 2009-2013 în cadrul pachetului 2 (agricultură ecologică, varianta 2.3 - pășune permanentă, suprafață declarată: 45,37 ha) și al pachetului 3 (pajiști extinse, varianta 3.1.2 - gestionarea extensivă a pajiștilor și pășunilor în zone Natura 2000, suprafață declarată: 20,00 ha).
- 2 În perioada 2009-2011, acest agricultor a primit plăți pentru suprafețele declarate. În 2012, autoritatea de primă instanță (Directorul Sucursalei Regionale a Agenției pentru Restructurarea și Modernizarea Agriculturii) - pe baza unei cereri a agricultorului, care a redus suprafața declarată pentru plată cu 9,83 ha, din cauza inundațiilor și imersiunilor îndelungate din această zonă, care au făcut imposibilă cosirea pajiștilor și pășunilor în termenele necesare - în decizia (finală) de acordare a plății de agro-mediu pentru 2012, a declarat că suprafața eligibilă pentru plată este de 35,51 ha în varianta 2.3 și 17,18 în varianta 3.1.2. Agricultorul a primit plăți de valoare redusă. În 2013, anul legat de care există disputa, agricultorul a depus o cerere de plăți de agro-mediu care declară suprafețele din pachete la fel ca în anii 2009-2011, indicând că excluderea suprafeței de 9,83 ha în anul 2012 nu ar trebui să afecteze declarația în 2013, întrucât excluderea nu a avut loc din vina sa, deoarece a cosit pajiștile și pășunile mai târziu decât era necesar, respectiv în octombrie 2012, care a fost confirmată de inspecția autorității de primă instanță din 15 octombrie 2012.
- 3 Autoritățile administrative de primă și a doua instanță au emis decizia de șase ori, iar cauza a fost deja soluționată de două ori de Tribunalul Administrativ al Voievodatului Szczecin. În prezent, cauza a fost înaintată aceleiași instanțe pentru a treia oară. În decizia emisă pentru a șasea oară în cauză, autoritatea de primă instanță a evaluat că în ceea ce privește 9,83 ha a existat o întrerupere a utilizării terenului ca pășune permanentă și, deși este posibilă refacerea acesteia la producția agricolă într-o perioadă relativ scurtă, acest teren nu poate fi considerat pășune permanentă până când nu a fost utilizat timp de cinci ani pentru cultivarea ierburilor sau a altor furaje provenite din plante verzi naturale (însămânțate) sau cele create ca urmare a activității agricole (semănate) fără rotație. Prin urmare, autoritatea a concluzionat că agricultorul a aplicat o rotație a culturilor ca urmare a inundațiilor și imersiunii terenurilor clasificate drept pășuni permanente. Pe de altă parte, autoritatea din a doua instanță (Directorul Sucursalei Regionale a Agenției pentru Restructurarea și Modernizarea Agriculturii) a împărtășit evaluarea autorității de primă instanță cu privire la întreruperea continuității utilizării și aplicarea rotației culturilor pe pășuni permanente, cauzată de inundații și imersiuni și, independent de această evaluare, a exprimat în plus opinia că

agricultorul nu a notificat în 2012 autoritatea de primă instanță cu privire la apariția așa-numitului caz de forță majoră menționat la articolul 47 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1974/2006 al Comisiei în termen de zece zile lucrătoare de la data la care această operațiune a putut fi efectuată, astfel încât terenurile, chiar dacă doar periodic supuse inundației sau imersiunii, nu au fost utilizate în scopuri agricole în 2012.

- 4 În urma unei acestei evaluări, autoritățile au concluzionat că, în ceea ce privește varianta 3.1.2, suprafața determinată a fost de 17,19 ha comparativ cu suprafața declarată de 20,00 ha și, prin urmare - în conformitate cu articolul 16 alineatul (65) primul paragraf din Regulamentul (UE) nr. 65/2011 al Comisiei - agricultorului ar fi trebuit să i se acorde plata pentru suprafața redusă cu de două ori diferența declarată pentru punerea în aplicare a variantei 3.1.2, iar în ceea ce privește varianta 2.3 - în conformitate cu articolul 16 alineatul (5) al doilea paragraf din regulamentul respectiv - plata ar fi trebuit refuzată.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 5 Instanța de trimitere s-a confruntat cu necesitatea de a decide dacă inundația sau imersiunea periodică a terenurilor declarate în cererea de plăți de agro-mediu, situate într-o zonă cu protecție specială a naturii (Natura 2000, Parcul peisagistic Iľsko, habitate naturale enumerate în 14 categorii din anexa I la Directiva 92/43/CEE a Consiliului), care tocmai din acest motiv sunt supuse inundațiilor și imersiunilor naturale periodice, cauzate, printre altele, de restricțiile în domeniul drenării și retenției de apă rezultate din Regulamentul nr. 36/2005 al Voievodului Pomeraniei de Vest din 10 noiembrie 2005 privind planul de protecție al Parcului Peisagistic Iľsko, constituie o introducere în cultivarea agricolă a așa-numitei rotații a culturilor și, în consecință, imposibilitatea de a considera terenul supus rotației culturilor drept pășune permanentă în sensul articolului 2 litera (c) din Regulamentul (CE) nr. 1120/2009 al Comisiei, care are, de asemenea, ca efect privarea sau limitarea plății de agro-mediu pentru agricultor, precum și alte consecințe financiare legate de întreruperea perioadei de cinci ani de implementare a programului de agro-mediu și de necesitatea rambursării totale sau parțiale a plăților primite, de asemenea, pentru perioada 2009 -2012. Baza pentru solicitarea restituirii plăților de agro-mediu colectate, integral sau parțial, de asemenea, pentru anii precedenți, sunt reglementările Uniunii Europene și naționale, respectiv articolul 18 alineatul 2 din Regulamentul (CE) nr. 65/2011 al Comisiei, care se aplică în măsura rezultată din titlul acestui act, care reglementează normele detaliate pentru punerea în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului în ceea ce privește punerea în aplicare a procedurilor de control. În articolul 6 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul (CE) nr. 65/2011 al Comisiei se precizează clar că dispozițiile acestui regulament se aplică ajutorului acordat în temeiul articolului 36 din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului, altfel spus inclusiv pentru plățile de agro-mediu. Precizări suplimentare ale acestui regulament sunt cuprinse în dispozițiile naționale, respectiv articolul 39 și următoarele din Regulamentul Ministrului

Agriculturii și Dezvoltării Rurale din 13 martie 2013 privind condițiile detaliate și procedura de acordare a ajutorului financiar în cadrul acțiunii „Programul de agro-mediu” reglementat de Programului de Dezvoltare Rurală 2007-2013.

- 6 Pe de altă parte, faptul că agricultorul nu raportat apariția forței majore cauzate de inundație și imersiune nu este relevant pentru soluționarea litigiului privind plățile pentru 2013, deoarece privește circumstanțele relevante pentru plățile aferente anului 2012.
- 7 Înainte de a emite o decizie în această privință, pentru a clarifica îndoielile care apar în interpretarea articolului 2 litera (c) din Regulamentul (CE) nr. 1120/2009 al Comisiei, instanța de trimitere a considerat necesară trimiterea întrebării preliminare către Curtea de Justiție a Uniunii Europene, întrucât nu poate clarifica problema fundamentală, respectiv dacă pășunile permanente își pierd caracterul și scopul prin supunerea la rotația culturilor așa cum este interpretată de autoritățile naționale, și anume prin inundații și imersiuni.
- 8 Definiția termenului pășune permanentă adoptată la articolul 2 litera (c) din Regulamentul (CE) nr. 1120/2009 al Comisiei a fost modificată ulterior după 2013, respectiv în conformitate cu articolul 4 alineatul (1) litera (h) din Regulamentul (UE) nr. 1307/2013 al Parlamentului European și al Consiliului, care a fost ulterior modificat prin Regulamentul (UE) 2017/2393 al Parlamentului European și al Consiliului. Aceste modificări ale definiției pășunii permanente nu înlătură îndoielile instanței de trimitere și nu clarifică problema rotației culturilor, cu atât mai mult cu cât, după ultima modificare – la alegerea statului membru - aratul poate afecta sau nu existența rotației culturilor. Prin urmare, aceste modificări nu afectează interpretarea acestei definiții în versiunea sa din 2013.
- 9 În jurisprudența sa, Curtea a abordat în repetate rânduri interpretarea definiției pășunilor permanente, inclusiv în Hotărârea din 11 noiembrie 2010 în cauza C-152/09, în care a evaluat existența unei legături de cauzalitate între schimbarea modului de utilizare din terenuri arabile în pajiști permanente și participarea la o măsură de agro-mediu sau în Hotărârea din 15 mai 2019 în cauza C-341/17 P și Hotărârea din 13 februarie 2020 în cauza C-252/18 P, în care a examinat aspectul dacă tipul de vegetație al zonei agricole (prezența plantelor lemnoase și arbuști) este criteriul decisiv pentru clasificarea drept pășuni permanente sau utilizarea efectivă a acelei zone de activitate agricolă tipică pentru pășunile permanente. În consecință, aceste hotărâri nu sunt utile pentru clarificarea îndoielilor instanței de trimitere.
- 10 În schimb, în Hotărârea din 14 octombrie 2010 în cauza C-61/09, în care problema luării în considerare a anumitor suprafețe în vederea stabilirii drepturilor la plată acordate agricultorilor în cadrul schemei de plată unică era în discuție, Curtea a declarat că: „Articolul 44 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1782/2003 al Consiliului [...]trebuie interpretat în sensul că nu se opune posibilității de a considera că este eligibilă pentru ajutor o suprafață care, chiar dacă este utilizată și în scopuri agricole, folosește în principal la conservarea peisajelor și la protecția

naturii. Pe de altă parte, faptul că agricultorul este supus instrucțiunilor organelor administrative însărcinate cu protecția naturii nu face ca o activitate ce corespunde definiției prevăzute la articolul 2 litera (c) din regulamentul menționat să nu mai aibă caracter agricol.” În această hotărâre, Curtea a reamintit – făcând referire la Hotărârea din 16 iulie 2009 în cauza C-428/07, Horvath - că protecția mediului, care constituie unul dintre obiectivele esențiale ale Uniunii Europene, trebuie considerată ca fiind un obiectiv care face parte din politica comună din domeniul agriculturii (punctul 39) și că ar fi o contradicție ca o suprafață agricolă să nu mai fie eligibilă pentru ajutor atunci când folosește la conservarea peisajelor și la protecția naturii (punctul 40) și, prin urmare, a considerat că faptul că, în speță, caracterul predominant al finalității privind protecția naturii și conservarea peisajelor a unei suprafețe nu face ca aceasta să nu mai aibă caracter agricol, în sensul articolului 44 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1782/2003, din moment ce în speță suprafața face obiectul unei utilizări efective ca teren arabil sau ca pășune (punctul 41).

- 11 Numai în Hotărârea din 2 octombrie 2014, C-47/13, Curtea, soluționând îndoielile instanței naționale cu privire la plățile directe, a abordat problema impactului aratului și însămânțării terenului cu un soi de culturi furajere, altul decât cel cultivat anterior când terenul era clasificat drept pășune permanentă și se referă la interpretarea definiției pășunii permanente cuprinse în prevederile articolului 2 litera (c) din Regulamentul (CE) nr. 1120/2009 al Comisiei din 29 octombrie 2009 - privind problema rotației culturilor. În această hotărâre, Curtea a concluzionat că succesiunea diferitor plante furajere erbacee nu constituie o rotație a culturilor și, prin urmare, nu exclude calificarea drept „pășuni permanente”.
- 12 Problema rotației culturilor este abordată mai detaliat de avocatul general Eleanor Sharpston în Concluziile sale din 30 aprilie 2014 în cauza C-47/13, ECLI:EU:C:2014:293 (a se vedea în special punctele 43, 46 și nota de subsol 25 din concluziile respective). Argumentarea prezentată de avocatul general cu privire la semnificația noțiunii „rotație a culturilor”, deși este utilă din punct de vedere cognitiv, nu clarifică totuși chestiunea dacă inundarea sau imersiunea pajiștilor și pășunilor în zone sub protecție legală specială conduce la existența rotației culturilor și, în consecință, la privarea terenului de caracterul de pășuni permanente.
- 13 În jurisprudența instanțelor administrative poloneze, definiția pășunilor permanente cuprinse în articolul 2 litera (c) din Regulamentul (CE) nr. 1120/2009 al Comisiei, repetată în reglementările naționale, respectiv la articolul 4 alineatul 2 din Regulamentul Ministrului Agriculturii și Dezvoltării Rurale din 13 martie 2013, a fost abordată de multe ori, însă cel mai adesea în contextul apariției cazurilor așa-numitei forțe majore și a necesității raportării la timp a unui astfel de caz. Cu toate acestea, până în prezent, jurisprudența instanțelor naționale nu a abordat problema apărută în cauza pendinte în fața instanței de trimitere. Această problemă nu a fost soluționată nici de jurisprudența anterioară a Tribunalului. Mai mult, instanța de trimitere nu știe că o instanță a unui alt stat membru al UE a adresat Curții o întrebare preliminară cu privire la o problemă identică cu

aplicarea dreptului UE în cazul în cauză. În consecință, instanța de trimitere a considerat că este necesar să adreseze Curții întrebarea preliminară în cauza prezentă.

- 14 Potrivit instanței de trimitere, pentru soluționarea cauzei este necesară o interpretare corectă a definiției pășunilor permanente din articolul 2 litera (c) din Regulamentul (CE) nr. 1120/2009 al Comisiei. Interpretarea corectă va permite instanței de trimitere să decidă dacă inundarea și imersiunea periodică a pajiștilor și pășunilor situate în zonele cu protecție naturală specială constituie rotație a culturilor și privează aceste terenuri de caracteristici pășunilor permanente și, în consecință, fac ca aceste terenuri să fie excluse din plățile de agro-mediu pentru anul 2013 (și constituie o necesitate de rambursare a plăților primite pentru perioada 2009-2012 într-o procedură separată).
- 15 Potrivit instanței de trimitere, o circumstanță precum inundarea și imersiunea periodică a pajiștilor și pășunilor situate în zone care sunt protejate prin lege specială datorită valorilor lor naturale (ceea ce conduce la modificarea perioadelor de cosit sau pășunat dincolo de perioadele prevăzute în dispozițiile naționale menționate mai sus și îndeplinirea de către agricultor a acestor cerințe la o dată ulterioară) nu ar trebui calificată ca o introducere a rotației culturilor de către agricultor. Această poziție este completată de concluziile avocatului general Jan Mazak din 11 mai 2010 în cauza C-61/09, ECLI:EU:C:2010:265 (a se vedea punctul 20 din concluziile menționate).
- 16 Instanța de trimitere supune, de asemenea, examinării Curții de Justiție, numirea unui expert sau a unor experți în cauză pentru a stabili scopul și caracteristicile esențiale ale rotației culturilor în sensul agronomiei și dacă inundațiile și imersiunile periodice ale pajiștilor și pășunilor situate în zone special protejate de lege datorită calităților lor naturale corespund unui astfel de scop sau de caracteristici esențiale.