

Processo C-373/20**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

6 de agosto de 2020

Órgão jurisdicional de reenvio:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (Tribunal Administrativo da Província de Szczecin, Polónia)

Data da decisão de reenvio:

18 de junho de 2020

Recorrente:

A.M.

Recorrida:

Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Objeto do processo principal

Recurso interposto no órgão jurisdicional de reenvio, no qual o agricultor A.M. alega a violação do disposto no artigo 2.º, alínea c), do Regulamento (CE) n.º 1120/2009 por interpretação errada que fez com que se considerasse que uma parte das terras não constitui uma pastagem permanente devido à prática da rotação das terras e por se considerar erradamente que o facto de as terras estarem sujeitas a alagamento ou inundação da terra não é pertinente para o processo, quando a demonstração periódica de inundação das terras é de fundamental importância para estabelecer a existência da rotação das culturas e de uma interrupção da prática agrícola, e, conseqüentemente, se os pagamentos agro-ambientais devem ser concedidos e, em caso afirmativo, qual deve ser o seu montante.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

O objeto da questão prejudicial é a interpretação da definição de «pastagens permanentes», contida no artigo 2.º, alínea c), do Regulamento n.º 1120/2009, da Comissão, e as consequências financeiras que a interpretação dessa expressão adotada pelas autoridades nacionais implica no contexto da realização dos pagamentos agro-ambientais ao agricultor, e na interrupção do período de cinco anos de execução do programa agro-ambiental. A questão prejudicial é submetida nos termos do artigo 267.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia.

Questão prejudicial

É correta a interpretação, pela autoridade nacional, da definição de «pastagens permanentes», contida no artigo 2.º, alínea c), do Regulamento (CE) n.º 1120/2009 da Comissão, de 29 de outubro de 2009, que estabelece normas de execução do regime de pagamento único previsto no título III do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho 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 (JO 2009, L 316, p. 1), segundo a qual o alagamento e inundação naturais periódicas de prados e pastagens situados em zonas de proteção especial da natureza (zona Natura 2000; Parque Paisagístico de Iínsko) têm por efeito que essas terras estejam sujeitas a «rotação de culturas» e implicam a interrupção do período de cinco anos (ou mais) de não sujeição a essa «rotação», o que, por conseguinte, constitui também um fundamento para cessar ou limitar os pagamentos agro-ambientais ao agricultor, bem como para outras consequências financeiras relacionadas com a interrupção do período de cinco anos de execução do programa agro-ambiental?

Disposições de direito da União invocadas

Regulamento (CE) n.º 1120/2009 da Comissão, de 29 de outubro de 2009, que estabelece normas de execução do regime de pagamento único previsto no título III do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho 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 (JO 2009, L 316, p. 1): artigo 2.º, alínea c)

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, 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): artigo 2.º

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, de 19 de janeiro de 2009 (JO 2009, L 30, p. 16): artigo 6.º, artigo 146.º, n.º 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): considerandos 3 e 4

Regulamento (UE) n.º 65/2011 da Comissão, de 27 de janeiro de 2011, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho relativas aos procedimentos de controlo e à condicionalidade no que respeita às medidas de apoio ao desenvolvimento rural (JO 2011, L 25, p. 8): artigo 7.º, n.º 1

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): artigo 4.º, n.º 1, alínea h), alterado pelo Regulamento (UE) 2017/2393 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2017

Disposições de direito nacional invocadas

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 (Lei de 7 de março de 2007 relativa à promoção do desenvolvimento rural com recurso ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural no quadro do programa de desenvolvimento rural para os anos 2007 - 2013: artigo 5.º, n.º 1, ponto 14), artigo 18a.º

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 (Decreto do Ministro da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, de 13 de março de 2013, relativo às condições e procedimentos detalhados para a concessão de ajuda financeira no âmbito do «Programa Agro-ambiental» abrangido pelo Programa de Desenvolvimento Rural para 2007-2013): § 1, 2, 4, 38

Rozporządzenie nr 14/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 27 lipca 2005 r. w sprawie Ińskiego Parku Krajobrazowego (Regulamento n.º 14/2005 do Voivoda da Pomerânia Ocidental, de 27 de julho de 2005, relativo ao Parque Paisagístico de Ińsko): § 3.1.

Rozporządzenie nr 36/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 10 listopada 2005 r. w sprawie planu ochrony Ińskiego Parku Krajobrazowego (Regulamento n.º 36/2005 do Voivoda da Pomerânia Ocidental, de 10 de novembro de 2005, relativo ao plano de proteção do Parque Paisagístico de Ińsko): § 2.1, § 3.1, §4

Apresentação sucinta dos factos e dos argumentos essenciais das partes no processo principal

- 1 Em 2009, o agricultor A.M. aderiu à realização de um programa agro-ambiental quinquenal, para o período de 2009 - 2013, no âmbito do pacote 2 (agricultura biológica, variante 2.3 – pastagens permanentes, superfície declarada: 45,37 hectares) e do pacote 3 (pastagens permanentes extensivas, variante 3.1.2 - gestão extensiva dos prados e pastagens em zonas Natura 2000, superfície declarada: 20,00 hectares).
- 2 Nos anos 2009 - 2011, este agricultor recebeu pagamentos respeitantes às superfícies declaradas. Em 2012, com base num pedido do agricultor em que reduzia a superfície declarada para receber pagamento em 9,83 hectares devido à inundação e alagamento de longa duração dessas parcelas que impediam a ceifa de prados e pastagens nos prazos exigidos, a autoridade de primeira instância (o Kierownik Biura Powiatu P. Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa [Chefe do Gabinete da Agência de Reestruturação e Modernização da Agricultura no distrito de P.]) na sua decisão (definitiva) que tem por objeto a atribuição de pagamentos agro-ambientais para 2012, declarou que a área que se qualificava para pagamento era de 35,51 hectares, na variante 2.3 e 17,18 hectares na variante 3.1.2. O agricultor recebeu pagamentos de valor inferior. Durante o ano de 2013, ao qual dizia respeito o litígio no processo, o agricultor pediu pagamentos agro-ambientais declarando superfícies relativas aos pacotes como fez nos anos de 2009 - 2011, indicando que a exclusão da superfície de 9,83 hectares em 2012 não devia ter incidência na declaração de 2013, uma vez que a exclusão não lhe era imputável, visto que tinha procedido à ceifa dos prados e pastagens numa data posterior à exigida, a saber, em outubro de 2012, como confirmou a fiscalização da autoridade de primeira instância, em 15 de outubro de 2012.
- 3 As autoridades administrativas de primeira e segunda instâncias pronunciaram-se por seis vezes no processo em apreço, sendo que o Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (Tribunal Administrativo da Província de Szczecin) já tinha decidido no mesmo por duas vezes. Esta é a terceira vez que o processo dá entrada neste órgão jurisdicional. Na decisão proferida no processo pela sexta vez, a autoridade de primeira instância considerou que, no que respeita

a 9,83 hectares houve interrupção da utilização do solo como pastagem permanente e, embora seja possível restabelecê-lo para produção agrícola, num prazo relativamente curto, ainda assim esse terreno não pode ser considerado uma pastagem permanente sustentável enquanto não passar o prazo de cinco anos de utilização da erva ou outras forrageiras herbáceas, quer sejam naturais (espontâneas) quer resultem da atividade agrícola (semeadas) sem rotação de culturas. Por conseguinte, essa autoridade considerou que o agricultor tinha feito rotação de culturas, resultante do alagamento e inundação das terras incluídas na área de pastagem permanente. Por sua vez, o órgão de segunda instância (o Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa [Diretor Z. do Gabinete Regional da Agência para a Reestruturação e Modernização da Agricultura]) concordou com a autoridade de primeira instância quanto à interrupção do uso contínuo e à aplicação da rotação de culturas em pastagens permanentes, causadas pela alagamento e inundação, tendo independentemente desta avaliação expressado ainda a opinião de que o agricultor não notificou em 2012 a autoridade de primeira instância quanto à existência do chamado caso de força maior referido no artigo 47.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1974/2006 da Comissão, no prazo de dez dias úteis a contar da data em que estava em condições de o fazer, de modo que as terras, mesmo que tenham sido alagadas ou inundadas apenas temporariamente, em 2012 não foram utilizadas para a prática agrícola.

- 4 Na sequência desta apreciação, as autoridades concluíram que, no que respeita à variante 3.1.2, a área determinada era de 17,19 hectares face aos 20,00 hectares declarados, pelo que, em aplicação do artigo 16.º, n.º 5, primeiro parágrafo, do Regulamento (UE) n.º 65/2011 da Comissão, deveria ter sido atribuído ao agricultor um pagamento com base na superfície determinada diminuída do dobro da diferença encontrada, quanto à realização da variante 3.1.2, e quanto à variante 2.3, nos termos do artigo 16.º, n.º 5, segundo parágrafo, do regulamento, o pagamento devia ter sido recusado.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 5 O órgão jurisdicional de reenvio foi chamado a pronunciar-se sobre a questão de saber se o alagamento ou inundação periódicos de terrenos declarados num pedido de pagamento agro-ambiental que se situam numa zona de proteção especial do ambiente (Natura 2000, Parque Paisagístico de Ińsko, um habitat natural enunciado em 14 categorias do Anexo I da Diretiva 92/43/CEE do Conselho) e, justamente por esse motivo, estão sujeitas ao alagamento e inundação periódicos naturais, devidas, nomeadamente, às restrições em matéria de drenagem e retenção das águas, decorrentes do Rozporządzenie nr 36/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 10 listopada 2005 r. w sprawie planu ochrony Ińskiego Parku Krajobrazowego (Regulamento n.º 36/2005 de 10 de novembro de 2005 do Voivoda da Pomerânia Ocidental relativo ao Plano de Proteção do Parque Paisagístico de Ińsko), constitui uma introdução na prática agrícola da chamada rotação de culturas e, conseqüentemente, a impossibilidade de considerar de

pastagem permanente os terrenos sujeitos a rotação de culturas, na aceção do artigo 2.º, alínea c), do Regulamento (CE) n.º 1120/2009 da Comissão, o que também causa a exclusão ou limitação do pagamento agro-ambiental ao agricultor, tendo também outras consequências financeiras relacionadas com a interrupção do decurso do período de cinco anos que dura a realização do programa agro-ambiental e com a necessidade de reembolsar o todo ou uma parte dos pagamentos efetuados entre os anos 2009-2012. Os pedidos de reembolso de pagamentos agro-ambientais, no todo ou em parte, também em relação a anos anteriores, devem basear-se nas disposições da União e nacionais, isto é, no artigo 18.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 65/2011 da Comissão, que é aplicável na medida que decorre do título desse ato que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho relativas aos procedimentos de controlo. No artigo 6.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 65/2011 da Comissão, estipulou-se inequivocamente que as disposições desse regulamento se aplicam o apoio concedido com base no artigo 36.º do Regulamento (CE) 1698/2005 do Conselho, ou seja também aos pagamentos agro-ambientais. A subsequente concretização desta regra figura em disposições nacionais, como o § 39 do 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 (Decreto do Ministro da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, de 13 de março de 2013, relativo às condições e procedimentos detalhados para a concessão de ajuda financeira no âmbito do «Programa Agro-ambiental abrangido pelo Programa de Desenvolvimento Rural para 2007-2013).

- 6 Por sua vez, a questão de o agricultor não ter comunicado a existência do chamado caso de força maior causado pelo alagamento e inundação acima referidos não é pertinente para a resolução do litígio relativo ao pagamento referente ao ano de 2013, uma vez que diz respeito a circunstâncias pertinentes para o cálculo do ano de 2012.
- 7 Antes de emitir uma decisão no processo, com vista a esclarecer as dúvidas existentes quanto à interpretação do artigo 2.º, alínea c), do Regulamento (CE) n.º 1120/2009 da Comissão, o órgão jurisdicional de reenvio considerou necessário submeter uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça da União Europeia, dado que não conseguiu esclarecer a questão principal, isto é, se as pastagens permanentes perdem a sua natureza e finalidade ao serem submetidas à rotação de culturas, entendida conforme a interpretação desse conceito pelas autoridades nacionais, ou seja, através de alagamentos e inundações.
- 8 A definição do conceito de pastagens permanentes adotada no artigo 2.º, alínea c), do Regulamento (CE) n.º 1120/2009 da Comissão após 2013 sofreu mais alterações, nomeadamente por força do artigo 4.º, n.º 1, alínea h), do Regulamento (UE) n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, posteriormente alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2017/2393 do Parlamento Europeu e do Conselho. Contudo, estas alterações à definição de pastagens

permanentes não esclarecem a dúvida do órgão jurisdicional de reenvio, nem explicam a questão da rotação das culturas, tanto mais que, após a última dessas alterações, a lavoura pode ou não ter, à escolha do Estado-Membro, influência sobre a existência da rotação de culturas. Essas alterações não têm, assim, influência na interpretação desta definição, na sua redação de 2013.

- 9 Na sua jurisprudência, o Tribunal de Justiça debruçou-se várias vezes sobre a interpretação da definição de pastagens permanentes, nomeadamente no Acórdão C-152/09, de 11 de novembro de 2010, no qual apreciou a existência de um nexo de causalidade entre a alteração do uso de terras aráveis para pastagens permanentes e a participação numa medida agro-ambiental ou, nos seus Acórdãos C-341/17 P, de 15 de maio de 2019, e C-252/18 P, de 13 de fevereiro de 2020, nos quais apreciou se a presença de um tipo de vegetação numa superfície agrícola (presença de plantas lenhosas e arbustos) é o critério decisivo para a sua classificação como pastagem permanente, ou se o é a efetiva utilização dessa superfície para uma prática agrícola típica para efeitos das pastagens permanentes. Portanto, estas decisões não são úteis para esclarecer as dúvidas do órgão jurisdicional de reenvio.
- 10 Em contrapartida, no Acórdão C-61/09, de 14 de outubro de 2010, no qual estava em causa a questão da tomada em consideração de certas terras para efeitos da determinação dos direitos do agricultor ao pagamento, no âmbito do regime de pagamento único, o Tribunal de Justiça declarou que: «O artigo 44.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho [...] deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a que seja elegível uma área que, embora também utilizada para fins agrícolas, serve principalmente para a preservação da paisagem e para a proteção da natureza. Por outro lado, o facto de o agricultor estar sujeito às instruções da entidade administrativa responsável pela proteção da natureza não retira o carácter agrícola a uma atividade que corresponda à definição feita no artigo 2.º, alínea c), desse regulamento.» O Tribunal de Justiça lembrou nesta decisão, invocando o Acórdão de 16 de julho de 2009, no processo C-428/07, Horvath, que a proteção do ambiente, que constitui um dos objetivos essenciais da União Europeia, deve ser considerada um objetivo que faz parte da política agrícola comum (n.º 39) e que seria contraditório que uma área agrícola deixasse de ser elegível por ser utilizada para efeitos de conservação da paisagem e de proteção da natureza (n.º 40), pelo que considerou que o carácter predominante da finalidade de proteção da natureza e de conservação da paisagem de uma área não lhe retira o seu carácter agrícola, na aceção do artigo 44.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1782/2003, uma vez que, no caso, a área foi objeto de utilização efetiva como terra arável ou como pastagem (n.º 41).
- 11 Só no Acórdão de 2 de outubro de 2014, C-47/13, no qual o Tribunal de Justiça, pronunciando-se sobre as dúvidas do órgão jurisdicional de reenvio quanto aos pagamentos diretos, abordou a questão da incidência da lavoura e sementeira de terras com uma variedade de forrageira herbácea diferente da anteriormente cultivada nessas terras sobre a classificação como pastagens permanentes, e remeteu, ao interpretar a definição de pastagens permanentes constante do

disposto no artigo 2.º, alínea c), do Regulamento (CE) n.º 1120/2009 da Comissão, de 29 de outubro de 2009, para a questão da rotação de culturas. Nessa decisão, o Tribunal de Justiça declarou que a sucessão de diversas plantas forrageiras herbáceas não constitui uma rotação de culturas, e não exclui, por conseguinte, a sua classificação como pastagens permanentes.

- 12 A advogada-geral Eleanor Sharpston abordou a questão da rotação de culturas de modo ligeiramente mais amplo nas suas Conclusões apresentadas em 30 de abril de 2014, no processo C-47/13, já referido, EU:C:2014:293 (v., nomeadamente, os n.ºs 43, 46 e nota 25 das referidas conclusões). A argumentação apresentada pela advogada-geral a respeito do significado da expressão rotação de culturas, ainda que útil de um ponto de vista cognitivo, não explica, no entanto, a questão de saber se o alagamento ou a inundação dos prados e das pastagens situadas nas terras que beneficiam de uma proteção jurídica específica conduz à existência de uma rotação de culturas e, por conseguinte, à privação das terras das suas características de pastagens permanentes.
- 13 Na jurisprudência dos órgãos administrativos polacos, a definição de pastagem permanente contida no artigo 2.º, alínea c), do Regulamento (CE) n.º 1120/2009 da Comissão, retomada na disposição nacional, isto é no § 4, n.º 2, do rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2013 r. (Decreto do Ministro da Agricultura e Desenvolvimento Rural, de 13 de março de 2013), foi muitas vezes adotada, embora com maior frequência no contexto da existência dos chamados casos de força maior e da necessidade de comunicar no prazo previsto a ocorrência do mesmo. Ora, na jurisprudência dos órgãos jurisdicionais nacionais não foi abordado, até à data, o problema colocado no processo pendente no órgão jurisdicional de reenvio. Este problema também não foi resolvido pela jurisprudência anterior do Tribunal de Justiça. Além disso, não é evidente para o órgão jurisdicional que um órgão de outro Estado-Membro da União tenha submetido ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial relativa a um problema idêntico relativo à aplicação do direito da União no caso em apreço. Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio decidiu que era necessário submeter uma questão prejudicial no presente processo.
- 14 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, para a resolução do litígio no processo principal é necessária uma interpretação correta da definição de «pastagens permanentes», constante do artigo 2.º, alínea c), do Regulamento (CE) n.º 1120/2009 da Comissão. A interpretação correta permite ao órgão jurisdicional de reenvio pronunciar-se sobre a questão de saber se o alagamento e inundação periódicos de prados e pastagens situados em zonas de proteção especial constituem uma rotação das culturas e priva essas terras das características da pastagem permanente e, por conseguinte, exclui essas terras dos pagamentos agro-ambientais relativos ao ano de 2013 (e determina a necessidade de reembolsar os pagamentos recebidos a título dos anos de 2009-2012 no âmbito de um processo distinto).

- 15 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, uma circunstância como o alagamento periódico e a inundação de prados e pastagens situados em áreas especialmente protegidas por lei devido à sua importância ambiental (que faz com que os períodos de ceifa ou pastoreio sejam adiados para além dos períodos estabelecidos na legislação nacional acima referida e o subsequente cumprimento desses requisitos pelo agricultor) não deve ser classificada como prática de rotação de culturas pelo agricultor. Esta posição fundamenta-se ainda nas Conclusões do advogado-geral Ján Mazák, de 11 de maio de 2010, apresentadas no processo C-61/09, EU:C:2010:265 (v. n.º 20 das conclusões).
- 16 O órgão jurisdicional de reenvio notifica igualmente ao Tribunal de Justiça a nomeação de um perito ou peritos para determinar o objetivo e as características essenciais de uma rotação de culturas do ponto de vista da agronomia, e se o alagamento e inundação periódicos dos prados e pastagens situados em zonas especiais juridicamente protegidas devido à sua importância ambiental estão abrangidas por esse objetivo ou por essas características relevantes.

DOCUMENTO DE TRABALHO